

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

EGLALCIANE DE LYRIO TONGO CASTRO

**ABORDAGEM CRÍTICA SOB A ÓTICA DA AÇÃO
COMUNICATIVA DE HABERMAS: GESTÃO
PARTICIPATIVA NO *CAMPUS* SERRA DO IFES**

VITÓRIA – ES

2015

EGLALCIANE DE LYRIO TONGO CASTRO

**ABORDAGEM CRÍTICA SOB A ÓTICA DA AÇÃO
COMUNICATIVA DE HABERMAS: GESTÃO
PARTICIPATIVA NO *CAMPUS* SERRA DO IFES**

Dissertação apresentada Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Administração na área de concentração de Gestão de Organizações.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Roberto Behr

VITÓRIA – ES
2015

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

T665a Tongo, Eglalciane de Lyrio, 1982-
Abordagem crítica sob a ótica da ação comunicativa de
Habermas : gestão participativa no campus Serra do Ifes /
Eglalciane de Lyrio Tongo. – 2015.
146 f. : il.

Orientador: Ricardo Roberto Behr.
Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade
Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e
Econômicas.

1. Administração pública. 2. Administração - Participação dos
empregados. 3. Teoria da ação comunicativa. I. Behr, Ricardo
Roberto. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de
Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 65



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

**PPG
ADM**

Programa de
Pós-Graduação
em Administração
UFES
Mestrado e Doutorado

Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas
Programa de Pós-Graduação em
Administração

Av. Fernando Ferrari, 514 – Campus
Universitário - Goiabeiras
CEP. 290075.910-ES-Brasil-Telefax (27)
3335.7712

E-Mail ppgadm@gmail.com

www.ppgadm.ufes.br

“Abordagem Crítica Sob a Ótica da Ação Comunicativa de Habermas: Gestão Participativa no Campus Serra do IFES”

Eglalciane de Lyrio Tongo Castro

*Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado em Administração da
Universidade Federal do Espírito Santo
como requisito parcial para obtenção do
Grau de Mestre em Administração.*

Aprovada em: 27/05/2015

COMISSÃO EXAMINADORA


Professor Dr. Ricardo Roberto Behr
Universidade Federal do Espírito Santo


Professor Dr. Alfredo Rodrigues Leite da Silva
Universidade Federal do Espírito Santo


Professora Dr^a. Deise Luiza da Silva Ferraz
Universidade Federal de Minas Gerais

AGRADECIMENTOS

A Deus pela capacidade, força e presença constante em minha vida, sem o qual não teria chegado até aqui.

A minha mãe, Natália, pelas orações e pelo cuidado e ao meu pai, Luiz Tongo, amigo que sempre acreditou no meu potencial e sempre me apoiou nessa caminhada acadêmica de forma incondicional.

A João, meu marido, pelo esforço em compreender os momentos de ansiedade e nervosismo e por abrir mãos das horas de lazer, para que eu conseguisse superar cada fase do mestrado.

Aos meus irmãos Elexandre e Elexandro e aos meus queridos sobrinhos, Yuri e Ryan, pelo carinho.

Aos meus cunhados, Aline, Cláudia, Suenia, Andersa, Jean e Fábio e aos meus sogros, Marta e João Batista.

Ao meu orientador, professor e Dr. Ricardo Roberto Behr, pela atenção e prontidão em me atender em momentos de dúvidas.

Aos professores Alfredo Rodrigues Leite da Silva e Deise Luiza Ferraz pelas importantes contribuições à pesquisa durante as bancas examinadoras do projeto de pesquisa e da dissertação.

Aos professores e colegas do Programa de Pós-graduação em Administração da Ufes, pelo conhecimento compartilhado durante o desenvolvimento desse mestrado.

As amigas da equipe PIE pelo carinho e pela torcida a mim dedicada nesse desafio.

Aos colegas do *campus* Serra, em especial aos Técnico-administrativos em Educação (TAEs) e chefias imediatas que participaram das entrevistas. Sem vocês a pesquisa não teria sido feita!

As minhas amigas Lilian, Sheila Mara e Bete pelo carinho e preocupação. Distantes fisicamente, mas sempre presentes. Obrigada pela torcida!

“E era toda a terra de uma mesma língua e de uma mesma fala”.

(BÍBLIA SAGRADA, 1995)

RESUMO

O estudo teve como objetivo compreender de forma crítica como se caracteriza a gestão participativa no *campus* Serra do Iles, a partir do entendimento e do processo interativo dos servidores Técnico-administrativos (TAEs) das classes C, D e E, e das chefias imediatas. Para tanto, a Teoria da Ação Comunicativa (TAC) de Jürgen Habermas, bem como sua proposta de democracia deliberativa foram empreendidas como marco teórico para compreensão desse processo e os conceitos norteadores da TAC (*atos de fala, mundo da vida, sistema, colonização do mundo da vida, esfera pública, ação comunicativa e instrumental ou estratégica*) foram empregados como elementos de análise das estruturas relevantes identificadas na pesquisa. Esse trabalho caracteriza-se como uma pesquisa de abordagem qualitativa e possui um enfoque crítico com visão dialética da realidade social. A análise foi realizada considerando o duplo efeito que a prática da gestão participativa pode significar: como comprometimento com o desempenho e reforço do sistema capitalista; e como resistência dos trabalhadores organizados às formas de dominação e controle. Os dados empíricos foram produzidos por meio de pesquisa documental, observação participante e entrevista semiestruturada. Foram entrevistados oito TAEs subordinados e 13 chefias imediatas, selecionados conforme o critério da bola de neve. Utilizou-se a análise de conteúdo para o tratamento das informações obtidas nas entrevistas. Os resultados apontam para a construção de ações participativas de cunho instrumental, estabelecidas a partir dos interesses da gestão, de grupos específicos e individuais. Sendo assim, a prática da gestão participativa caracteriza-se como um espaço estratégico para alcance do êxito e não do entendimento, onde os TAEs são corresponsáveis no processo de manutenção e construção dos fenômenos que emperram o desenvolvimento de uma participação democrática.

Palavras-chave: Administração Pública. Prática de Gestão Participativa. Reforma Gerencial. Teoria da Ação Comunicativa.

ABSTRACT

This study aimed to understand, critically, as is characterized the participative management on IFES – Campus Serra, from the understanding and the interactive process of the administrative technicians staff (TAEs) classes C, D and E and immediate supervisors. Thus, Jürgen Habermas's Communicative Action Theory (CAT), as well as its proposal for democracy deliberative, were undertaken as a theoretical framework for understanding this process, and the guiding concepts of CAT (speech acts, the life-world, system, colonization of the lifeworld, public sphere, communicative action and instrumental or strategic) were employed as elements of analysis of the relevant structures identified in the survey. This work is characterized as a qualitative research and has a critical approach with dialectical view of social reality. The analysis was conducted considering the dual effect that the practice of participative management may mean: how commitment to performance and strengthening the capitalist system; and how the resistance of organized workers to the forms of domination and control. Empirical data were produced by desk research, participant observation and semi-structured interviews. Were interviewed eight TAEs and 13 immediate supervisors that were selected according to the criteria of the snowball. The content analysis was used for the treatment of interview. The results point to the construction of participatory actions of instrumental nature, established based on the interests of the management of specific and individual groups. Thus, the practice of participative management is characterized as a strategic space to reach the success and not the understanding, where the TAEs share the responsibility in the process of maintenance and construction of the phenomena that hamper the development of democratic participation.

Keywords: Public Administration. Practice Participatory Management. Managerial Reform. Communicative Action Theory.

LISTA DE SIGLAS

AVALIES – Avaliação das Instituições de Educação Superior
BID – Banco Internacional de Desenvolvimento
CONAES – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CEFETES – Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CPA – Comissão Própria de Avaliação
CSA – Comissão Setorial de Avaliação
DER-ES – Departamento de Estrada de Rodagem do Estado do Espírito Santo
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
ETFES – Escola Técnica Federal do Espírito Santo
FHC – Fernando Henrique Cardoso
IFES – Instituto Federal do Espírito Santo
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
NAPNE – Núcleos de Atendimento a Pessoas com Necessidades Específicas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PCCTAE – Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação
PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
FG – Função Gratificada
PRODI – Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional
PROEP – Programa de Reforma da Educação Profissional
SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TAC – Teoria da Ação Comunicativa
TAE – Técnico-Administrativos em Educação
UNED/SERRA – Unidade Descentralizada de Serra

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Modelo básico dos tipos de Gestão.....	28
QUADRO 2 - Organização administrativa do <i>campus</i> Serra.....	74

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	O PROBLEMA E SUA RELEVÂNCIA	17
1.2	OBJETIVO GERAL	18
1.3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	18
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO	18
2	IDEIAS ORIENTADORAS DO NÚCLEO TEÓRICO	20
2.1	A PERSPECTIVA CRÍTICA	20
2.2	PARTICIPAÇÃO	23
2.2.1	Participação em sociedade	24
2.2.2	Participação em organizações	26
2.3	ABORDAGEM CONCEITUAL SOBRE A PRÁTICA DA GESTÃO PARTICIPATIVA	28
2.4	A TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA DE JÜRGEN HABERMAS	30
2.4.1	Princípios norteadores da TAC	31
2.4.2	Os atos de fala	34
2.4.3	Ação racional comunicativa versus ação racional estratégica	36
2.4.4	O mundo da vida e o sistema	37
2.5	DEMOCRACIA DELIBERATIVA E ESFERA PÚBLICA	41
3	A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO TÉCNICO-PROFISSIONAL	44
3.1	A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO: PERSPECTIVA INTERNACIONAL	44
3.2	A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO NO BRASIL	49
3.3	REFORMAS NA REDE FEDERAL DE ENSINO TÉCNICO-PROFISSIONAL	58
4	METODOLOGIA	64
4.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	64
4.2	OS SUJEITOS DE PESQUISA	64
4.3	PRODUÇÃO DOS DADOS	66
4.4	TRATAMENTO DOS DADOS	69
5	ANÁLISE E RESULTADOS DA PESQUISA	71
5.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO A SER ESTUDADA	71
5.2	A PRÁTICA DA GESTÃO PARTICIPATIVA NO CAMPUS SERRA NO ÂMBITO DA ATUAÇÃO DOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS	75

5.3	A PRÁTICA DA GESTÃO PARTICIPATIVA A PARTIR DO ENTENDIMENTO DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO E DAS CHEFIAS IMEDIATAS.....	89
5.3.1	Gestão participativa: de que estamos falando?	89
5.3.2	Participação e integração: cada um vai lá e defende o seu!	94
5.3.3	Limites à participação	101
5.3.3.1	<i>Mea culpa</i> : comodismo, desinteresse e medo.....	101
5.3.3.2	A descrença no processo participativo.....	105
5.3.3.3	Falta de informação, falta de conhecimento e falta de tempo.....	107
5.3.3.4	Participar para quê? Política centralizadora, razão instrumental na política e “personalismo”	111
5.3.4	A insatisfação com a prática da gestão participativa	118
5.3.4.1	A falta de transparência.....	118
5.3.4.2	A informalidade nos processos de trabalho.....	121
5.3.4.3	O imediatismo.....	122
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
	REFERÊNCIAS	134
	APÊNDICE A – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM OS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO	142
	APÊNDICE B – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM AS CHEFIAS IMEDIATAS	144
	APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	146

1 INTRODUÇÃO

A gestão participativa, enquanto prática gerencial desenvolve-se na administração pública brasileira durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), na atuação do ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado Brasileiro, Luiz Carlos Bresser Pereira (PAES DE PAULA, 2005b). Nesse cenário, as ações de modernização tiveram como ponto de partida o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) apresentado por Bresser Pereira em 1995.

Como forma de acompanhar as tendências supostamente bem sucedidas em outros países, Bresser Pereira elabora o PDRAE sob a influência dos preceitos gerencialistas iniciados pela primeira ministra da Inglaterra, no final da década de 1970, Margaret Thatcher. Dentre os objetivos, o PDRAE propunha que o servidor deveria ter uma visão mais gerencial e que os cidadãos deveriam ser tratados como clientes, em conformidade com a lógica da iniciativa privada (PAES DE PAULA, 2005b).

A absorção de ideias e práticas da gestão empresarial por parte do Estado repercutiu de forma substancial na forma de organização, financiamento e gestão dos sistemas de ensino técnico-profissional no Brasil. No âmbito do Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes), dentro da lógica gerencialista, a participação do servidor ligado à área administrativa passa a ser redefinida a partir das diretrizes da Lei nº 8.112/1990, a qual instituiu a Avaliação de Desempenho como parâmetro para o servidor concursado adquirir estabilidade.

O aprofundamento no que se refere ao funcionamento da Avaliação de Desempenho não é o foco desse estudo, mas é importante ressaltar que a implementação dessa ferramenta faz parte do processo de inserção da cultura gerencialista na rotina dos Técnico-administrativos em Educação (TAEs), com implicações para a participação na gestão. De maneira geral, a funcionalidade desse mecanismo está associada ao controle do processo produtivo e à responsabilização por parte dos servidores pelos resultados alcançados. Contudo, na prática, a avaliação de desempenho pode

configurar maior envolvimento do servidor na gestão apenas para fins de progressão.

Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva ocorre o aperfeiçoamento das ferramentas gerenciais iniciadas no governo de FHC e a participação dos TAEs do Ifes passa a ser estruturada conforme a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, e os Decretos nº 5.707/2006 e nº 5.825/2006. Esses mecanismos, de maneira geral, estabelecem diretrizes para a atuação dos servidores TAEs do Ifes.

De acordo com Queiroz (2011), no início do mandato do governo de Dilma Rousseff, dentro da lógica de continuidade, várias ações foram tomadas para diminuir os gastos públicos e tornar a prestação do serviço público mais eficiente. Contudo, no que se refere à gestão da máquina pública, a presidente Dilma manteve o requisito da meritocracia ao recrutar profissionais do mercado, universidades e personalidades da vida cultural para ocupar cargos no núcleo estratégico (QUEIROZ, 2011).

Sobretudo, a implementação dos modelos de gestão participativa na administração pública ganha espaço como proposta performativa constituindo a flexibilização dos processos e a ruptura com a burocratização. De acordo com Faria (2009a) as críticas à participação dos trabalhadores nas unidades produtivas indicam que as formas de participação na gestão representam estratégia para aumentar a produtividade e comprometimento por parte dos trabalhadores.

Faria (2009a) propondo uma visão mais ampla, além dos processos gerenciais com foco na produtividade, busca apresentar as contradições existentes na expansão da gestão participativa para as esferas das organizações. Segundo o autor, a participação dos trabalhadores na gestão pode significar comprometimento com o desempenho e reforço do sistema capitalista, caracterizando-se como participação instrumental, bem como pode constituir resistência dos trabalhadores organizados às formas de dominação e controle em busca de uma participação democrática (FARIA, 2009a, p. 76). É nessa linha analítica de duplo efeito que a gestão participativa se insere no cerne dessa pesquisa.

Dessa forma, o objetivo desse trabalho é compreender, de forma crítica, como se caracteriza a prática da gestão participativa no *campus* Serra do Ifes, a partir do entendimento e do processo interativo dos servidores Técnico-administrativos em Educação (TAEs) das classes C, D e E, e das chefias imediatas. Para tanto, a Teoria da Ação Comunicativa (TAC) de Jürgen Habermas, bem como a sua proposta de democracia deliberativa foram empreendidas como marco teórico para compreensão desse processo. E os conceitos norteadores da TAC (atos de fala, mundo da vida, sistema, colonização do mundo da vida, esfera pública, ação comunicativa e instrumental ou estratégica) são empregados como elementos de análise das estruturas relevantes identificadas nas entrevistas, na observação participante e na análise dos documentos. Esse trabalho caracteriza-se como uma pesquisa de abordagem qualitativa e possui um enfoque crítico com visão dialética da realidade social.

O uso da Teoria da Ação Comunicativa (TAC) na área das organizações tem sido empreendido no sentido de questionar o modelo burocrático de gestão e organização, bem como de propor alternativas mais adequadas aos critérios considerados pela abordagem comunicativa (AGUIAR, 2011). Habermas (2002), ao questionar a ação instrumental como forma de agir orientado para o êxito, propõe a ação comunicativa como uma via alternativa que permite o entendimento mútuo e a tomada de decisão num processo democrático.

A ideia central da TAC está na possibilidade de construção de uma *práxis* social voltada para o entendimento que questione o domínio econômico e burocrático em esferas do mundo da vida (objetivo, subjetivo e social), o qual pode levar à perda da liberdade. Contudo, as contribuições sobre o uso da TAC nos estudos organizacionais indicam a possibilidade de compreensão da prática da gestão participativa no âmbito da administração pública.

Segundo Vizeu (2003), no contexto organizacional burocrático além das distorções intencionais existe a distorção na forma estrutural que ocorre de maneira sutil na forma das leis, normas, regras etc. De acordo com o autor, ao adotar a modelagem burocrática, essas organizações suportam contradições sistemáticas no processo de representatividade dos interesses. Desta forma, a prática da gestão participativa,

enquanto o cenário para discussão, argumentação e tomada de decisão constitui espaço conveniente para articulação dos conceitos elaborados por Habermas em sua Teoria da Ação Comunicativa.

Segundo Paes de Paula (2005b) há um interesse maior em investigações com ênfase na gestão empresarial em detrimento da gestão pública. Além disso, as discussões sobre a estruturação burocrática, principalmente, no que se refere às suas disfunções são pautadas, em grande parte, na Teoria administrativa (PAES DE PAULA, 2005b). Assim, a lente crítica da TAC constitui uma alternativa explicativa dos fenômenos interativos organizacionais, suprimindo as limitações da teoria funcionalista (VIZEU, 2005). A TAC traz contribuições para o entendimento do processo de negociação entre trabalhadores no âmbito da Administração Pública onde: “[...] a estrutura burocrática atua mais sutilmente como mecanismo de dominação e limitação do sujeito” (VIZEU, 2003, p. 6).

Pesquisas teóricas mostram as contribuições da TAC para os estudos em organizações (GALVÃO, 2013; KOPF; HORTALE, 2005; VIZEU, 2003; 2005), no entanto, existe uma carência de trabalhos empíricos que comprovem a eficácia da teoria habermasiana (VIZEU, 2005).

De acordo com Vizeu (2003; 2005), a TAC tem sido utilizada como um referencial para os estudos na área de organizações, todavia, a complexidade e abstração que envolve a teoria tem dificultado uma maior adoção do programa de pesquisa habermasiano. Assim, a contribuição científica dessa investigação está na proposta de aproximação entre a teoria e a prática. No que se refere à sua contribuição social, a possibilidade de buscar a reflexão sobre as transformações ocorridas na gestão pública pode contribuir para o desenvolvimento das práticas participativas simétricas.

Ao realizar a separação das dimensões mundo da vida e sistema, Habermas contribui, sob o ponto de vista metodológico, para compreensão das sociedades modernas e torna possível a análise das estruturas, racionalidades e distorções contidas nessas duas dimensões da sociedade (AGUIAR, 2011). Sendo assim, compreende-se que a preocupação de Habermas passa pela análise do processo de

construção da *práxis social*, não se restringe, portanto, a busca pelas distorções no âmbito sistêmico, formado pelo Estado e mercado.

Contudo, Aguiar (2011) afirma que essa separação possui apenas uma função metodológica e que, na verdade, o mundo da vida e o sistema são complementares, não sendo possível entender o movimento sociocultural sem compreender os sistemas sociais que o estruturam. Ao mesmo tempo, não se pode entender a lógica do sistema sem conhecer os estímulos que ordenam as ações dos agentes sociais (AGUIAR, 2011). Desse modo, buscar compreender como se caracteriza a prática de gestão participativa no *campus* Serra do Ifes pode levar ao conhecimento dos fenômenos sociais que ordenam as ações dos trabalhadores.

A intenção em escolher o Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes) ocorre por ter iniciado em 2013, a execução do Planejamento Estratégico e do Plano de Desenvolvimento Institucional do Ifes, em atendimento à Lei nº 11.892/08. De acordo com essa Lei, o Plano de Desenvolvimento Institucional do Instituto Federal deve assegurar a participação da comunidade acadêmica na construção dos referidos instrumentos de gestão do quadro de pessoal e das ações de regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação profissional e superior.

O Ifes é subdividido em 21 *Campi*, contudo, a pesquisa foi realizada no *campus* Serra, pois esse estudo se limitou a investigar um contexto específico visando o aprofundamento dos aspectos relativos ao contexto. Além disso, a pesquisadora faz parte do quadro funcional do *Campus*, o que constitui elemento facilitador para acesso aos dados.

A partir dessa pesquisa espera-se, ao final, contribuir para reflexões e construções de propostas que possam promover mudanças de cunho democrático na forma de pensar a gestão participativa no âmbito da administração pública.

1.1 O PROBLEMA E SUA RELEVÂNCIA

Os projetos de reforma do Estado engendrados no Brasil, especialmente na década de 1990, influenciaram a reforma gerencial que viria a acontecer na administração pública. A busca por eficiência levou o governo a implementar nas instituições de ensino técnico-profissional ideias e práticas que estimulassem a criatividade, o trabalho em equipe, a cooperação e participação entre os servidores públicos. A partir desses parâmetros são valorizados os mesmos princípios dos programas de qualidade total implementados no setor privado, dos quais a gestão participativa significa o comprometimento dos trabalhadores com os resultados (PAES DE PAULA, 2005b).

Embora seja uma prática com grande aceitação entre estudiosos, empresas e governo, a gestão participativa pode ocultar distorções e conflitos. A esse respeito, a crítica de Habermas à ação racional estratégica e, mais especificamente à burocracia, mostra a necessidade de pesquisas no âmbito da Administração Pública onde a distorção se apresenta na forma estrutural e de difícil percepção (VIZEU, 2003).

Nesse sentido, o objetivo dessa pesquisa mostra-se relevante na medida em que propõe a compreensão, no campo da Administração Pública, de como a prática da gestão participativa representa um espaço onde às estruturas objetivas (leis e normas) e subjetivas (interações e discursos) atuam mais sutilmente como mecanismo de dominação e limitação do sujeito. Além disso, tem a intenção de sugerir pesquisas mais aprofundadas em organizações públicas sob a ótica da Teoria da Ação Comunicativa de Habermas.

Assim, a problemática da pesquisa que orientará neste estudo é: como se caracteriza a prática da gestão participativa no *campus* Serra do Ifes, a partir do entendimento e do processo interativo dos servidores Técnico-administrativos em Educação (TAEs) das classes C, D e E, e das chefias imediatas?

1.2 OBJETIVO GERAL

Compreender, de forma crítica, como se caracteriza a prática da gestão participativa no *campus* Serra do Ifes, a partir do entendimento e do processo interativo dos servidores Técnico-administrativos (TAEs) das classes C, D e E, e das chefias imediatas.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Fazem parte dos objetivos específicos dessa pesquisa:

- a) Levantar e descrever o cenário em que se deu a implementação da prática de gestão participativa no *campus* Serra do Ifes;
- b) Investigar e explicitar o entendimento e o processo interativo dos servidores técnico-administrativo do *campus* Serra do Ifes e das chefias imediatas no que diz respeito à prática da gestão participativa;
- c) Confrontar o entendimento e o processo interativo dos sujeitos da pesquisa com a prática de gestão participativa do *campus* Serra sob a ótica da Teoria da Ação Comunicativa de Habermas.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta dissertação foi organizada em sete capítulos, descritos conforme a seguir.

No capítulo 1 é apresentada uma breve consideração sobre o tema, o problema de pesquisa, o objetivo geral e os objetivos específicos propostos para elaboração desta pesquisa.

O capítulo 2 pontua o campo epistemológico norteador desse trabalho. É realizada uma breve apresentação a respeito da Perspectiva Crítica e esclarecida a abordagem conceitual sobre o tema Participação e sobre a Prática da Gestão Participativa. Também, são abordados alguns dos principais conceitos desenvolvidos por Jürguen Habermas em sua Teoria da Ação Comunicativa (TAC), bem como a sua proposta de democracia deliberativa.

O Capítulo 3 faz uma revisão geral sobre a Reforma Gerencial do Estado, trazendo o panorâma internacional e nacional sobre as transformações ocorridas, e a cerca das Instituições Federais de Ensino Técnico-Profissional.

O capítulo 4 expõe à metodologia adotada nessa pesquisa com vistas a alcançar o objetivo proposto destacando a caracterização da pesquisa, os sujeitos, a produção e tratamento dos dados.

O capítulo 5 destaca a análise e resultados das informações apreendidas durante as entrevistas e no processo interativo dos sujeitos da pesquisa. É realizada uma breve contextualização sobre a instituição estudada e sobre a construção da prática de gestão participativa no *campus* Serra ressaltando o funcionamento do Conselho de Gestão, a construção do Planejamento Estratégico e do Plano de Desenvolvimento Institucional. Em seguida são apresentadas as categorias temáticas de análise e interpretação dos dados, definidos a partir do entendimento dos servidores técnico-administrativos em educação e das chefias imediatas sobre a Prática da Gestão Participativa no *campus* Serra.

Por fim, no capítulo 6 são elencadas as considerações finais e as sugestões para trabalhos futuros.

2 IDEIAS ORIENTADORAS DO NÚCLEO TEÓRICO

2.1 A PERSPECTIVA CRÍTICA

Como afirma Paes de Paula (2008), a escolha pela perspectiva crítica é uma tarefa desafiadora, pois exige sair do mundo previsível e controlável do funcionalismo para “mergulhar num mar” de incertezas e de produção de conhecimento, na qual o próprio pesquisador pode questionar em um segundo momento.

Contudo, o próprio conceito de “crítica” tem sido motivo de debates entre estudiosos da área (PAES DE PAULA, 2008). Fournier e Grey (2007, p. 344) afirmam que a confusão para classificar diversos trabalhos como sendo críticos se deve ao fato do termo “crítica” ser empregado para articular diferentes visões como, por exemplo, da Escola de Frankfurt e pós-moderna. Sendo assim, o termo crítica exige delimitação do conceito, visto que está sujeito às várias qualificações como crítica construtiva, destrutiva, inteligente, equivocada, coerente, vazia etc (FARIA, 2007).

Ser crítico nem sempre pressupõe o desejo pela emancipação, uma visão desnaturalizada e o pensamento desvinculado com o performance. Segundo Freitag (1990, p. 51), em Popper crítica significa: “[...] a falsificação de uma hipótese dada através de dados empíricos que demonstram o contrário ou devido à descoberta de erros lógicos no processo dedutivo [...]”.

Para os teóricos da Escola de Frankfurt, o conceito de crítica remete ao trabalho permanente de questionamento e de reflexão, à negação constante da verdade num processo de busca pela emancipação (FREITAG, 1990). Desse modo, a busca pela liberdade, pela desnaturalização da realidade e a crítica à razão instrumental constituem os pilares que sustentam o pensamento crítico (FARIA, 2007; FREITAG, 1990).

Segundo Paes de Paula (2008), a crítica é uma atitude de resistência em relação à governamentalização que procura sujeitar os indivíduos. Nesse sentido, a emancipação configura resultado consciente dessa resistência às formas de

manipulação, ou seja, é a busca por autonomia do indivíduo num processo de construção coletiva (FARIA, 2007).

Tenório (1998) apresenta três teses centrais que distingue a teoria crítica da teoria tradicional: (1) serve como guia para a ação humana por meio do esclarecimento e da emancipação; (2) são formas de conhecimento; e (3) possui caráter reflexivo, ou seja, não enxerga a realidade como algo dado, pronto e acabado, como um objeto. “Por ser reflexiva, por retomar o pensamento sobre si, a *teoria crítica* investiga as interconexões recíprocas dos fenômenos sociais e observa-os numa relação direta com as leis históricas do momento na sociedade estudada” (TENÓRIO, 1998, p. 9, grifo do autor). Nesse processo de investigação da dialética social, o papel do pesquisador crítico é revelar os fenômenos negativos, que na sociedade emperram a emancipação do homem (TENÓRIO, 1998, p. 10).

Freitag (1990) ao fazer uma retrospectiva sobre o desenvolvimento da teoria crítica destaca três momentos: (i) no primeiro existe a influência das ideias defendidas por Horkheimer, o qual contrapõe a teoria tradicional e a teoria crítica; (ii) no segundo, Adorno assume a orientação intelectual, introduzindo o tema da cultura e desenvolvendo associações entre a sua teoria estética e a teoria crítica. Nesse momento ocorre a disputa entre o positivismo de Popper e a dialética de Adorno; (iii) finalmente no terceiro momento, Habermas lidera as discussões, buscando superar os impasses criados nas fases anteriores. Para tanto, propõe uma relação entre a teoria crítica e a teoria da ação comunicativa. Na tese defendida por Habermas a razão comunicativa deve ser o centro da ação humana, em contrapartida à razão da consciência. Essa fase tem início na década de 70 e, ainda, continua em expansão (FREITAG, 1990, p. 30).

Habermas inaugura uma nova fase na teoria crítica ao enfrentar os fantasmas detectados por Weber, Adorno e Horkheimer nos processos de racionalização societária (PINTO, 1995). A crítica de Habermas à “Dialética do Esclarecimento” de Adorno e Horkheimer (1990) se deve ao processo pelo qual esses autores mostraram que o Iluminismo, na forma de razão científica, surgiu no século XVIII como: “[...] agente de libertação social, de conquista da maioria pelo ser humano e de destruição dos mitos, transforma-se ele próprio em um mito e consolida-se

como ideologia de dominação que legitima a sociedade capitalista” (PINTO, 1995, p. 78). Para Habermas (2012, v. 1 e 2), esses autores ao denunciar a razão iluminista, em nenhum momento conseguiram, em suas análises, superá-la.

O cerne da contradição do programa do Iluminismo está no fato de que o saber não conduzia à emancipação, mas a técnica (FREITAG, 1990). Nesse caso, a busca pela razão converte-se num processo de alienação e a primazia da razão instrumental, controle totalitário da natureza e dominação incondicional dos homens (FREITAG, 1990). No entendimento de Pinto (1995):

A dominação do homem sobre a natureza converte-se em dominação do homem sobre o homem, em mundo administrado em nome da técnica, abrindo espaço para a eclosão da des-razão no seio da sociedade de consumo moldada pela indústria cultural. (PINTO, 1995, p. 78).

De acordo com Habermas (1990b), a dialética negativa, também denominada crítica, defendida pelos Frankfurtianos da primeira geração cria um impasse quando centraliza a razão no sujeito como processo condutor à emancipação. A desconstrução de uma verdade na mente do sujeito exige a busca por outros conhecimentos estabelecidos no seio da sociedade para preencher o “vazio” criado. Assim, a busca pela emancipação converte-se em um processo de dominação do homem sobre o homem, pois a internalização de outra verdade não garante autonomia, mas pode configurar outra forma de dominação.

A esse respeito, Habermas dá uma nova direção paradigmática, na qual afasta a consciência como ponto de partida para esclarecimento das leis do mundo e estabelece a razão comunicativa como base esclarecedora das relações humanas (VIZEU, 2005). Ao abandonar a filosofia da consciência, Habermas reformula os conceitos da razão, verdade e democracia, a partir das ideias de G. H. Mead, Durkheim e Wittgenstein. Isso dá a teoria da ação comunicativa um caráter interparadigmático, rico de incorporação e superação teórica (PINTO, 1995).

Dessa forma, o conceito de crítica que Habermas defende está atrelado a um cenário mais amplo e complexo, onde a liberdade não depende somente da

autodeterminação do sujeito, como defende o paradigma da consciência, mas é resultado de um processo de interação com vistas ao entendimento.

Na próxima seção será apresentada a abordagem conceitual sobre o tema participação. Para tanto, serão discutidas as perspectivas social e organizacional visto que a participação constitui necessidade humana para a vida em sociedade, ao mesmo tempo em que contribui para a sobrevivência da organização.

2.2 PARTICIPAÇÃO

A literatura sobre o tema participação, na sociedade de modo geral e de modo específico em organizações, mostra que não há conceito único (BRANDÃO, 2010; BRASIL; CARNEIRO, 2011; LÜCHMAN, 2012; MENDES; BARBOSA; RODRIGUES, 2009; MOTTA, 1983; RODRÍGUEZ, 2010). Uma das causas da variabilidade de abordagens nos estudos organizacionais é a possibilidade de compreender a realidade a partir das dimensões objetiva/funcionalista e subjetiva/interpretativista.

Sobretudo, o conceito de participação adotado nesse trabalho refere-se ao caráter emancipatório e ao seu valor intrínseco para realização do indivíduo e da coletividade. Com isso, afasta-se de teorias participacionistas que consideram a participação apenas como um meio para alcançar resultados (STRECK; ADAMS, 2006). De acordo com Demo (1993), a participação não deve ser concedida, e sim conquistada, construída, é um processo infundável. A participação não é um instrumento para a tomada do poder, mas outra forma de poder (DEMO, 1993).

Nas palavras de Bordenave (1994) participação significa: “[...] fazer parte, tomar parte ou ter parte”, onde fazer parte e tomar parte se insere em níveis diferentes de comprometimento. A primeira se refere a uma participação passiva enquanto que a segunda a uma participação mais intensa, comprometida com a transformação e não só com melhorias (BORDENAVE, 1994, p. 22).

Esse trabalho segue a orientação de participação tal como na proposta de democracia deliberativa de Habermas (1997), na medida em que se constitui como

espaço político, intersubjetivo, autônomo e constituído por atores em iguais condições de argumentação num contexto de interações simples, livre de qualquer diferenciação de papéis e funções.

Sobretudo, abordaremos, ainda, nessa seção as perspectivas social e organizacional sobre o tema participação. As duas perspectivas foram escolhidas visto que a participação enquanto fenômeno social configura-se como uma necessidade humana para viver em sociedade (VIZEU, 2003). Já a participação enquanto fenômeno organizacional denota que a existência da organização constitui condição necessária para a concretização da participação e, ao mesmo tempo, a participação contribui para a sobrevivência da organização como mecanismo integrador e adaptativo (BORDENAVE, 1994).

2.2.1 Participação em sociedade

Para Vizeu (2003) a capacidade de interação humana constitui a base de significação da vida e da realidade. A esse respeito Bordenave (1994) afirma que participar constitui uma necessidade humana universal e configura pré-requisito para sobrevivência em sociedade (BORDENAVE, 1994). Para o autor a participação em sociedade tem um caráter instrumental e afetivo. No caráter instrumental, o foco está na eficácia da ação em grupo em detrimento da ação isolada e no caráter afetivo, a participação é motivada pelo prazer em fazer coletivamente.

Streck e Adams (2006) definem a participação em sociedade como condição para a conquista e garantia dos direitos sociais como saúde, educação, trabalho, segurança, moradia e transporte. Na reflexão sobre os lugares da participação, os autores discorrem sobre as vias (in)formais de participação e o seu papel numa sociedade dinâmica. As ideias de Streck e Adams (2006) conduzem às duas faces da participação: (1) como panaceia para os males da sociedade; (2) e como campo das disputas e de influencia de poder. É nessa linha que podemos afirmar a participação como espaço para emancipação e dominação.

Embora as práticas participativas estejam mais no plano da retórica, existe uma pluralidade de métodos e instrumentos participativos presentes na sociedade: referendos, conselhos setoriais, júris de cidadãos, conselhos de usuários, conselhos regionais etc. E a participação nestes mecanismos se dá em diversos níveis e esferas e sob as diversas causas. Bordenave (1994) relaciona as causas da intensificação participativa ao descontentamento com a marginalização do povo dos assuntos que interessam a todos e que são decididos por poucos e, também, às contribuições positivas que ela traz.

Apesar da existência deste descontentamento, Jacobi (2008) assinala a falta de interesse por parte da população brasileira em utilizar os instrumentos da democracia participativa. Segundo ele, esse é um problema histórico-cultural, caracterizado por uma relação clientelista entre a sociedade e o Estado. Além disso, os grupos organizados representam, em sua maioria, interesses particulares, constituindo representações frágeis e especializadas (JACOBI, 2008).

Para entendimento do conceito de participação torna-se importante a discussão sobre a “não participação”. Bordenave (1994) assevera que a “não participação” se relaciona ao fenômeno de marginalização, quando o indivíduo não é incluído no processo de intervenção social. Nesse sentido, a marginalização não significa restrição ao acesso a bens de consumo produzidos no mundo modernizador, a marginalização é resultado desse processo de exclusão (BORDENAVE, 1994).

As discussões sobre a “participação” e “não participação” levam à preocupação com a qualidade do processo participativo. A esse respeito Luchman (2012) aponta a ausência de ferramentas analíticas que avaliem a qualidade da participação. Além disso, devido à complexidade, muitos assuntos colocados em pauta não são compreendidos pela população ou por grande parte dela, o que compromete a qualidade de representação democrática (LÜCHMAN, 2012). Esta problemática evidencia a importância da educação enquanto pilar para uma participação reflexiva (RIZZINI; THAPLIYAL; PEREIRA, 2007).

Nas considerações de Tenório (1990) e Jacobi (2008), a construção de competências durante o processo participativo é outro fator que merece reflexão.

Tenório (1990) afirma que para a garantia de uma participação democrática é necessário que o conhecimento formal seja utilizado somente como apoio à discussão, e não como verdade orientadora. Para o autor, em sociedade, o poder se dilui quando o conhecimento e experiência são compartilhados de forma integradora, sem a existência de uma verdade absoluta. Jacobi (2008) ressalta que o tema participação dialoga com o conceito de capital social numa rede de relações sociais.

Sobretudo, os lugares de participação existentes na sociedade são também espaços para aprendizagem e devem configurar “vias de mão dupla” para fazer ouvir as diversas vozes que compõem a esfera pública (STRECK; ADAMS, 2006). Em síntese, as transformações nas relações sociais começarão a ter uma ênfase democrática maior somente quando as pessoas aprenderem a ouvir e estiverem preparadas para ouvir um “não” (TENÓRIO, 1990), esse exercício é fundamental no processo de aprendizagem.

2.2.2 Participação em organizações

Esta reflexão parte do pressuposto de que a participação em organizações reflete a capacidade de ação de gestores e produtores em fazer coisas no contexto do seu trabalho visando alcançar objetivos (CHANLAT, 2011). Segundo Chanlat (2011), essa capacidade de ação depende, em maior ou menor escala, dos recursos materiais e imateriais que as pessoas dispõem individual ou coletivamente, em acordo com as dinâmicas internas e externas do sistema social envolvido.

Sendo assim, sob a lógica de que a organização não se restringe às normas, instrumentos equalizadores e unidades independentes, esse estudo compreende o espaço organizacional como um conjunto de “[...] construções sociais dinâmicas e contraditórias, nas quais convivem estruturas objetivas e subjetivas, manifestas e ocultas [...]” (FARIA, 2009b, p. 513).

Segundo Faria (2009a), a ideia de organização remonta ao surgimento do Estado como sistema que assume atividades nas instâncias econômica, jurídico-política, ideológica e social. No entendimento do autor, a institucionalização do Estado pela

sociedade ocorre tendo por bases as relações materiais de produção. É nessa lógica de organização, onde o primado das imposições do mercado define a forma organizacional, as relações internas e o modo de gestão, que a participação vem ganhando espaço como condição positiva para o êxito.

No que se refere ao espaço organizacional, além das restrições presentes no ambiente externo, cada organização possui normas e filosofias que podem favorecer ou restringir a participação dos funcionários. Quanto mais flexível e descentralizada à estrutura organizacional, mais a participação se desenvolve naturalmente (BORDENAVE, 1994).

Bordenave (1994) afirma, que independente do tipo de organização, a estrutura por si só influi no nível de participação. Na medida em que uma organização cresce, ela se torna mais burocrática e a participação de todos fica mais difícil, mas ainda assim existe participação. Sendo assim, a participação tem uma função integradora e adaptadora que contribui para a sobrevivência organizacional (BORDENAVE, 1994). A organização, por sua vez, é uma condição necessária e facilitadora para a participação. Assim, ela constitui uma ação coletiva, integrada de atores sociais e institucionais no processo decisório público.

Contudo, como explicar a (não) participação nas decisões de uma organização? Quais fatores condicionam e quais tentam impedir a participação? Entre os fatores, está a complexidade dos assuntos colocados em pauta que, muitas vezes, não são compreendidos por parte das pessoas envolvidas (LÜCHMAN, 2012). Outras limitações como deficiências da administração representada pelas autoridades, baixa capacidade de resposta da administração, lentidão na tomada de decisão, aumento dos custos, percepção da importância da participação e limitações técnicas da equipe facilitadora podem impedir a participação ativa dos sujeitos envolvidos no processo (BONETT, 2014). Sobretudo, na análise dos (in)condicionamentos participativos devem-se considerar as relações de conflito, a estrutura de poder e os sistemas de solidariedade e interesses (BORDENAVE, 1994).

A avaliação da participação dos trabalhadores no âmbito organizacional precisa dar conta dos níveis, dos limites e possibilidades que se constituem no interior das

organizações, pois esses elementos evidenciam a finalidade para qual a organização foi criada. Ao mesmo tempo, buscar compreender os estímulos pelos quais os trabalhadores se envolvem na gestão da máquina produtiva pode servir de apoio para a descoberta dos processos que mantêm ou modificam um modelo de vida organizacional (FARIA, 2009a).

2.3 ABORDAGEM CONCEITUAL SOBRE A PRÁTICA DA GESTÃO PARTICIPATIVA

A gestão da produção e das relações de trabalho passou por uma série de transformações no último século. Em meio ao desenvolvimento das formas de gestão, muitas foram às contribuições das ciências na formulação das teorias que fundamentassem as mudanças e, ao mesmo tempo, dessem orientações sobre o modo de gerenciar. Assim, na literatura de modo geral, o conceito de gestão (*manager*) está associado ao verbo controlar (BRAVERMAN, 1987; CHANLAT, 2011), e nesse trabalho, sobretudo, o termo é definido como forma de poder (FARIA, 2009a; MOTTA, 1983).

O entendimento do conceito de gestão implica em definir os elementos que a compõem (FARIA, 2009a). Com base nisso, Faria (2009a) propõe a análise dos tipos básicos de gestão a partir de um quadro analítico onde, numa relação cruzada entre quem e como administra, é possível perceber o modelo participativo de gestão numa organização, conforme ilustrado no quadro 1:

		COMO ADMINISTRA		
		Isoladamente	Em rupe	Coletivamente
QUEM ADMINISTRA	Um	Heterogestão Absoluta ou Monárquica	Gestão Participativa Consultiva	Gestão Participativa Representativa
	Poucos	Heterogestão Relativa ou Oligárquica	Gestão Participativa Grupal	Gestão Cooperativa ou Associativa; Gestão solidária.
	Muitos	Gestão Anárquico-individualista ou Oclocrática (sob o comando das massas)	Cogestão	Autogestão; autoadministração; Gestão Democrática

Quadro 1 – Modelo Básico de Tipos de Gestão.

Fonte: Faria (2009a, p. 20)

Sem a intenção de esgotar as possibilidades de análise, Faria (2009a) assinala que os tipos básicos de gestão encontram-se dispostos entre os extremos: (1) heterogestão, caracterizada como prática da gestão autoritária, na qual as decisões da classe dominante são colocadas como inquestionáveis e ao trabalhador cabe somente seguir às ordens de forma alienada; e (2) autogestão, onde as relações ocorrem num processo cooperativo pleno, orientados por princípios como igualitarismo, democracia, sustentabilidade etc.

Segundo Faria (2009a) entre estes extremos podem-se encontrar os tipos de gestão participativa, os quais surgem como alternativa para superar os níveis de insatisfação gerados na heterogestão e como prática cotidiana de resgate dos princípios da emancipação inseridos na autogestão. Nesse sentido, a gestão participativa pode configurar na perspectiva do capital estratégia para diminuir resistência e aumentar a produtividade e na perspectiva do trabalhador, enfrentamento às formas autoritárias de gestão (FARIA, 2009a).

Para Motta (1983), a participação é um conceito ambíguo e o seu significado reflete o contexto específico em que se desenvolve. No âmbito da gestão, a participação refere-se a uma proximidade com o poder e a preocupação com o tema surge com a impossibilidade de administrar o conflito apenas pela coação física (MOTTA, 1983).

Segundo Faria (2009a), a gestão participativa, também, é definida a partir do grau de controle que os agentes (gerentes e trabalhadores) isoladamente ou em grupo têm sobre os elementos constitutivos da gestão (econômicos, político-ideológicos e psicossociais).

Paes de Paula (2005b, p. 91) assevera que a gestão participativa pode ser entendida como estratégia para cooptação do conhecimento e exploração dos trabalhadores:

A questão é que a administração participativa não implica necessariamente na emancipação do trabalhador, pois em geral significa uma atribuição de novos cargos sem concessão proporcional de poder. Além disso, esse modo de gestão aumenta a identificação do funcionário com os objetivos da empresa e possibilita a redução de cargos à medida em que concentra um maior número de funções em um único funcionário (PAES DE PAULA, 2005b, p. 92).

Explicitado aqui o conceito de gestão participativa, na próxima seção serão discutidos os principais elementos teóricos elaborados por Jürguen Habermas em sua Teoria da Ação Comunicativa (TAC), na tentativa de construir aproximações entre essa base teórica e a prática da gestão participativa.

Entende-se que as discussões de Habermas estão voltadas para a *práxis* social, para a transparência nas relações sociais e para a capacidade de argumentação, por meio da linguagem dos atores envolvidos nessa relação (FREITAG, 1990). Todavia, as contribuições da TAC oferecem um quadro analítico para discussões sobre reestruturação e tomada de decisão em organizações (ALVESSON; DEETZ, 1999, p. 245).

2.4 A TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA DE JÜRGEN HABERMAS

Pretende-se nessa seção apresentar alguns dos principais conceitos desenvolvidos por Jürguen Habermas em sua Teoria da Ação Comunicativa (TAC), na qual ele propõe o paradigma da linguagem e o afastamento da racionalidade instrumental como única forma de expressão da consciência humana (HABERMAS, 1987; 1989).

Jürguen Habermas é considerado um dos mais importantes membros da Escola de Frankfurt, da qual também faziam parte Adorno (1903-1969), Marcuse (1898-1979), Horkheimer (1895-1973), e Benjamin (1892-1940) (AGUIAR, 2011). Representante da segunda geração da Escola de Frankfurt, Habermas (2012, v. 1 e 2) afasta-se da filosofia da consciência defendida pelos frankfurtianos da primeira geração, a qual centra na razão humana a forma legítima para emancipação, para apropriar-se de um núcleo explicativo onde a comunicação constitui papel principal no processo de ordenação da vida social (VIZEU, 2005). Embora ocorram essas diferenças explicativas, os teóricos da Escola de Frankfurt têm em comum a crítica à racionalidade instrumental e aos modelos de dominação e exploração presentes na sociedade capitalista.

2.4.1 Princípios norteadores da TAC

Para Alvesson e Deetz (1999) existem dois tipos de estudos críticos na Teoria das Organizações: a crítica ideológica e a ação comunicativa. Segundo os autores, a primeira baseia-se no modo como a relação de dominação nas organizações é ocultada e mostra-se como legítima. Surge a partir das ideias de Marx como crítica às práticas exploração econômica em relações de trabalho e avança gradualmente questionando o controle cultural-ideológico. Nesse caso, a ideologia implantada pela cultura organizacional atua na exploração da mão de obra no sentido de que o próprio trabalhador se controla, sob o pretexto de eficiência e engajamento.

A ação comunicativa de Habermas (2012, v. 1 e 2) vai além da crítica ideológica tradicional, ou seja, desloca a “*práxis* do trabalho” do centro da constituição da razão emancipatória. Para Habermas, a categoria “trabalho” apresenta equívocos ao ser concebida enquanto “[...] substrato material e universal da constituição da razão” (FREITAG, 1990, p. 110). Segundo ele, a questão está no fato da categoria “trabalho” limitar-se à concepção de racionalidade instrumental, por isso, não pode ser concebida como cerne da ação humana (HABERMAS, 2012, v. 1 e 2). Conforme Freitag (1990):

[...] A racionalidade emancipatória está para Marx diretamente associada à categoria do trabalho, sem necessidade de outra forma de mediação. No entanto, o próprio Marx revelara em *O Capital* (1867) o caráter alienador do trabalho abstrato, concretizado no modo de produção capitalista que fetichiza as relações entre os homens, e suas consciências (FREITAG, 1990, p. 110).

Habermas (2012, v. 1 e 2) propõe uma nova mediação para a emancipação com vistas a superar esse impasse: a intersubjetividade. Nesse novo paradigma a razão, enquanto consciência, afasta-se do centro da compreensão da ação humana e a comunicação passa a ter o papel principal como base ordenadora da vida em sociedade (VIZEU, 2005). O autor sugere o retorno da razão instrumental às fábricas e aos escritórios da administração burocrática, sob o controle da maioria, num processo consensual e transparente (FREITAG, 1990, p.151).

Nessa linha, ocorreria a primazia da razão comunicativa sobre a razão instrumental, redefinindo espaços de argumentação, por meio de processos reflexivos de

discussão dos problemas e das suas soluções. Habermas (2012, v. 1 e 2), portanto, não descarta a existência da razão instrumental, mas defende o papel secundário que essa deve assumir nas ações humanas em sociedade.

De acordo com Pinto (1995), o salto paradigmático proposto por Habermas, o qual afasta o paradigma da consciência defendido por Weber, Adorno e Horkheimer para um paradigma da comunicação, considera que a consciência seja formada por representações ocultas das formas de reprodução social. Essa nova perspectiva rejeita a tese iluminista da consciência enquanto campo autossuficiente e plausível para a emancipação. Habermas abandona a compreensão egocêntrica do mundo (PINTO, 1995).

Para Habermas (2002, p. 81) a racionalidade da ação ou ação instrumental “[...] se limita aos padrões aceitos – à consistência lógica, aos princípios gerais da ação orientada para o sucesso e ao asseguramento da evidência empírica”. Nesse sentido, o paradigma comunicativo ou da linguagem supera esse pensamento na medida em que propõe a desnaturalização da realidade por meio da crítica aos padrões aceitos.

Das análises de Habermas sobre as limitações da ação racional instrumental surge outro tipo de ação, a ação racional comunicativa orientada para o entendimento linguístico. Habermas (1989, p. 79; 2012, v. 1 e 2) conceitua a ação racional comunicativa como processo mediado pelo entendimento linguístico, cuja premissa é o reconhecimento, entre os indivíduos envolvidos, sobre algo, num processo de argumentação onde a única forma de coação é a razão. Sendo assim, em Habermas (2012, v. 2) a ação comunicativa recorta dois aspectos: o teleológico com vistas ao êxito e o comunicativo que abrange o processo e a obtenção do acordo.

Na ação racional comunicativa todos os participantes “[...] são atores capazes de se justificarem” (HABERMAS, 2002, p. 51). O poder é diluído e o conhecimento e as informações são compartilhados, não existindo verdade absoluta. Nesse processo, a emancipação do homem deve ocorrer por meio do esclarecimento e da solidariedade e não somente pela autodeterminação (NETO; ARTMANN, 2012). Portanto, na ação racional comunicativa o fim não é o êxito, mas o entendimento.

Na filosofia da consciência, as relações se dão no âmbito sujeito e objeto, e, nesse caso, as pessoas são passíveis de controle e manipulação para fins pré-estabelecidos (AGUIAR, 2012). Na razão comunicativa a relação ocorre entre sujeito-sujeito e busca, por meio da argumentação, o entendimento num nível que transcende a participação informativa e consultiva. Os sujeitos são ativos no processo de tomada de decisão sobre algo no mundo.

A ideia central desse projeto está na possibilidade de construção de uma *práxis* social voltada para o entendimento que questione o domínio econômico e burocrático em esferas do mundo da vida (objetivo, subjetivo e social), o qual pode levar à perda da liberdade. Isso afasta a *práxis* do trabalho como categoria de análise da ação humana.

A Teoria da Ação Comunicativa pode ser compreendida a partir da seguinte afirmação de Habermas:

Chamo de comunicativa às interações nas quais as pessoas envolvidas se põem de acordo para coordenar seus planos de ação, o acordo em cada caso medindo-se pelo reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade (HABERMAS, 1989, p. 79).

Habermas em sua Teoria da Ação Comunicativa parte do pressuposto de que a interação comunicativa se coloca no centro da ação social, onde os participantes, por meio da linguagem e num processo de negociação, buscam coordenar suas ações pela via do entendimento (VIZEU, 2005). Nesse processo de interação entre pessoas, os argumentos podem ser submetidos à crítica quanto às quatro pretensões de validade: veracidade, correção normativa, sinceridade e inteligibilidade. Cada um desses parâmetros serviria para apontamento das contradições que poderiam surgir durante o processo de negociação.

Segundo Vizeu (2005), a proposta de Habermas refere-se à reconstrução da ação num processo de compartilhamento de informações sem oclusões estratégicas, onde a troca de significados deve ocorrer de forma plena, independente das posições que os participantes ocupem e do conhecimento formal adquirido. A esse respeito Tenório (1990) afirma que numa relação coletiva que se pretenda

participativa, os conhecimentos devem ser convergentes, deve haver integração de saberes e o poder deve ser diluído entre os participantes.

2.4.2 Os atos de fala

O entendimento da ação comunicativa não se esgota no conceito dos atos de fala, mas este constitui uma antecipação para o diálogo e tomada de decisão e, por isso, mostra-se como necessário para a compreensão do processo comunicativo.

Habermas (2012, v. 2, p. 47), afirma que o mundo da vida é complementar aos atos de fala na medida em que estes se tornem uma prática comunicativa voltada à conquista, manutenção e renovação do consenso baseado no reconhecimento intersubjetivo de pretensões de validade criticáveis. A respeito dos atos de fala Habermas (1989, p. 79) esclarece:

No caso de processos de entendimento mútuo linguísticos, os atores erguem com seus atos de fala, ao se entenderem uns com os outros sobre algo, pretensões de validez, mais precisamente, pretensões de verdade, pretensões de correção e pretensões de sinceridade, conforme se refiram a algo no mundo objetivo (enquanto totalidade do estado de coisas existente), a algo no mundo social (enquanto totalidade das relações interpessoais legitimamente reguladas de um grupo social) ou a algo no mundo subjetivo próprio (enquanto totalidade das vivências que tem acesso privilegiado).

A ação comunicativa é orientada para o processo e, nesse contexto, a ideologia enquanto razão faz parte do processo das ações que aproximam o diálogo de uma situação de fala ideal, ou seja, do entendimento comunicativamente alcançado. Esse entendimento depende de uma comunicação não distorcida baseada na boa vontade, argumentação e diálogo (ALVESSON; DEETZ, 1999, p. 244). Assim: “[...] o que caracteriza a racionalidade de uma expressão linguística é o fato das pretensões de validade das ações linguísticas ou atos de fala serem submetidos à crítica” (PINTO, 1995, p. 79).

Nesse sentido, o ideal da fala ou estrutura do ato de fala constitui a base dos critérios de validade da ação comunicativa, visto que permite o acesso indireto à subjetividade. Essa validação pressupõe crítica ao discurso por meio de quatro

pretensões de validade: (1) verdade – o enunciado refere-se ao mundo objetivo como totalidade dos fatos existentes; (2) correção – o ato de fala é correto em relação a algo no mundo social, como totalidade das relações interpessoais que são legitimamente reguladas pelo grupo; (3) sinceridade – essa pretensão refere-se ao mundo subjetivo do locutor que expressa realmente o que se pensa, entendido como totalidade das vivências, em que apenas o locutor tem acesso; e (4) inteligibilidade – faz alusão à correção da expressão linguística para entendimento pelos demais participantes da ação comunicativa (AGUIAR, 2011; PINTO, 1995). Esses critérios contribuem para medir os níveis de distorções que podem existir num processo comunicativo entre os sujeitos.

A distorção comunicativa é um conceito definido por Habermas como sendo resultado de um processo monológico de interação entre dois ou mais sujeitos. Além de refletir um problema de comunicação organizacional, reflete a dificuldade ou intenção de aceitação do outro no processo de tomada de decisão (VIZEU, 2005).

Segundo Habermas (2002, p. 52) durante a negociação mediada pelos atos de fala, os participantes devem posicionar-se com um sim ou com um não em relação a uma pretensão de validade. O entendimento ocorre na rejeição ou na aceitação dessas quatro pretensões de validade.

No entendimento linguístico, a busca pelos resultados é feita de maneira cooperativa e nessa perspectiva todos os atores podem reivindicar a participação de uma forma igualitária, orientados pelo entendimento e livres de estruturas normativas que limitam a ação, onde prevalece somente a força do melhor argumento (AGUIAR, 2011).

De acordo com Habermas (2012, v. 2, p. 233), a ação comunicativa caracteriza-se por dois aspectos: (1) atividades orientadas para o entendimento, a qual envolve o plano cooperativo de ações e (2) atividades orientadas para um fim (teleológico) relativo aos planos particulares de cada participante. Durante a problematização das pretensões de validade, para resolver os desacordos e dúvidas pode ocorrer à passagem da atividade orientada para o entendimento para a ação estratégica ou ainda o abandono da comunicação (AGUIAR, 2011, p. 24).

Nesse cenário, a prática da gestão participativa constitui um espaço propício para o surgimento de contradições dos atos de fala. Tendo em vista os interesses da própria organização em aumentar a produtividade e a busca por parte dos trabalhadores em participar das decisões, o surgimento de conflitos e de estratégias acaba por se tornar uma constante na gestão da organização.

2.4.3 Ação racional comunicativa *versus* ação racional estratégica

Habermas (2012, v. 1, p. 56) conceitua racionalidade “[...] como uma disposição de sujeitos capazes de falar e agir” e o agir como “[...] uma forma de conseguir domínio sobre situações” (HABERMAS, 2012, v. 2, p. 233).

Nessa linha Habermas (2012, v. 1 e 2) organiza dois tipos básicos de ação racional: a ação racional estratégica ou teleológica, na qual a ação é orientada para o êxito, onde prevalece a relação sujeito-objeto e a ação racional comunicativa, que considera pelo menos dois agentes linguisticamente competentes. A base da racionalidade comunicativa é o uso de argumentos válidos, suscetíveis às pretensões de validade e o objetivo é o entendimento (VIZEU, 2003).

Na ação racional estratégica prevalece apenas a perspectiva de um dos participantes (o agente da ação racional), sendo o outro considerado um meio para o êxito. E nesse caso, considerando a linguagem como recurso indispensável à interação, a comunicação acaba por ser distorcida num processo manipulativo (distorção deliberada) ou contingencial (distorção causada por fatores estruturais) (VIZEU, 2003, p. 3). Habermas (1989, p. 91) afirma que no agir teleológico (orientado para o êxito) o sujeito trata das questões: “O que quero fazer?” e “O que posso fazer?” E no agir comunicativo discute a questão: “O que devo fazer?”.

Enquanto que no agir estratégico um *atua* sobre o outro para *ensejar* a continuação desejada de uma interação, no agir comunicativo um é *motivado racionalmente* pelo outro para uma ação de adesão – e isso em virtude do efeito ilocucionário de comprometimento que a oferta de um ato de fala suscita (HABERMAS, 1989, p. 79).

Habermas (2012, v. 1 e 2) utiliza a distinção dos atos de fala proposta por Austin¹, para explicar as distorções causadas pelos usos manipulativos da linguagem: com o ato ilocucionário a oração é fixada no seu significado e reflete o que o falante está pensando. Exemplo: “Prometo que retornarei hoje!”, com o ato perlocucionário o falante objetiva causar um efeito sobre um ouvinte, como exemplo: “Se você não retornar hoje, será demitido!” (RIVERA, 1995, p. 26). Portanto, os efeitos dos atos perlocucionários fazem referência a um contexto de ação estratégica e guardam discursos que, se conhecidos, podem comprometer os fins.

Contudo, para serem colocadas em prática as perlocuções precisam ser entendidas como ilocuções. Nesse sentido, a prática da gestão participativa representa espaço com potencial para as distorções comunicativas, pois pode mostrar-se como cenário participativo democrático quando, na verdade, representa uma forma estratégica de relações assimétricas, onde pelo menos um participante age com intenções orientadas ao êxito.

No agir estratégico, as pretensões de validade são substituídas pelas pretensões de poder (HABERMAS, 2012, v. 2, p. 59). Na ação racional comunicativa, todos os participantes buscam seus fins ilocucionários orientados pelo entendimento linguístico. Se pelo menos um participante fizer uso da linguagem para fins perlocucionários tem-se, então, a ação estratégica (RIVERA, 1995).

2.4.4 O mundo da vida e o sistema

O conceito de mundo da vida aparece como complementar ao de ação comunicativa, entendido como contexto não problematizável e pano de fundo onde as interações com vistas a alcançar o entendimento se desenvolvem (HABERMAS, 2012, v. 2, p. 249). É o contexto onde o mundo objetivo dos fatos, o mundo social das normas e o mundo subjetivo das experiências internas se reproduzem por meio da ação comunicativa (AGUIAR, 2011).

¹ Austin, J. L. **Cómo hacer cosas con palabras**. Buenos Aires: Paidós, 1995.

O conceito de mundo da vida desenvolvido por Habermas (1987) nos termos da TAC é constituído pelos seguintes componentes: a cultura, a sociedade e as estruturas de personalidade, assim definidos:

Cultura é o armazém do saber, do qual os participantes da comunicação extraem interpretações no momento em que se entendem mutuamente sobre algo. A *sociedade* compõe-se de ordens legítimas através das quais os participantes da comunicação regulam sua pertença a grupos sociais e garantem solidariedade. Conto entre as *estruturas da personalidade* todos os motivos e habilidades que colocam um sujeito em condições de falar e agir, bem como de garantir sua identidade própria (HABERMAS, 1987, p. 196, tradução nossa).

O aspecto funcional do entendimento na ação comunicativa é a renovação e tradição da cultura, do saber social e da personalidade, ou seja, das estruturas simbólicas do mundo da vida de forma integrada e solidária, contribuindo para o processo de socialização (HABERMAS, 2012, v. 2, p. 252).

De acordo com Habermas (1987, p. 196): “Las estructuras simbólicas del mundo de la vida se reproducen por vía de la continuación del saber válido, de la estabilización de la solidaridad de los grupos y de la formación de actores capaces de responder de sus acciones”. Assim, o reconhecimento e entendimento mútuo entre os participantes da interação comunicativa constituem o meio pelo qual se reproduzem a cultura, a sociedade e a personalidade (HABERMAS, 1987).

Esse processo de reprodução refere-se somente aos componentes simbólicos do mundo da vida. A reprodução dos componentes materiais é desempenhada no meio da atividade teleológica, denominada por Habermas (1987; 2012, v. 2) de sistema. Diferente do mundo da vida onde a regulação ocorre via integração social, no substrato da reprodução material a regulação depende dos componentes burocracia e mercado, ou seja, a ação dos agentes sociais não interfere na regulação do sistema. Em síntese, o mundo da vida é constituído pela esfera pública (participação política dos cidadãos) e pela vida privada (família), e o *sistema* é formado pelo Estado e pela economia (AGUIAR, 2011).

A separação das dimensões mundo da vida e sistema contribui, sob o ponto de vista metodológico, para compreensão das sociedades modernas e torna possível a

análise das estruturas, racionalidades e distorções contidas nessas duas dimensões da sociedade. A esse respeito, Aguiar (2011) ressalta que as duas dimensões se complementam, não sendo possível entender o movimento sociocultural sem compreender os sistemas sociais que o estruturam. Ao mesmo tempo não se pode entender a lógica dos sistemas sem conhecer os estímulos que ordenam as ações dos agentes sociais (AGUIAR, 2011).

Habermas (1987; 1990), ao propor essa visão dual e complementar da sociedade, problematiza o desenvolvimento das sociedades modernas com a racionalização² do mundo da vida e com a criação de modelos de socialização que forçam a individualização. Nas sociedades atuais, onde predomina o capitalismo, a limitação da ação comunicativa à estrutura “natural”, denominada mundo da vida, permite que o sistema seja coordenado pelos mecanismos dinheiro e poder em substituição à linguagem (AGUIAR, 2011).

O resultado dessa separação é o surgimento de patologias como exploração e dominação. Para Freitag (1993), as patologias ocorrem pela racionalização dos subsistemas Estado e economia e pela invasão dessa racionalização nas instituições do “mundo vivido” pelo sistema.

Ocorre uma apatia generalizada por parte dos cidadãos e o Estado e a economia passam a funcionar com autonomia e a ditar regras e normas a todas as esferas da sociedade (FREITAG, 1993). A razão comunicativa nos espaços do mundo da vida (cultural, social e subjetivo) perde lugar para a razão instrumental. Assim os mecanismos dinheiro e poder passam a orquestrar toda a lógica de funcionamento sociocultural e material da sociedade (FREITAG, 1993).

O predomínio dos mecanismos dos sistemas funcionais acaba transformando as formas de integração, mesmo em esferas de ação opostas à mudança para os meios dinheiro e poder, como educação e cultura (HABERMAS, 1987). Em Habermas, essa invasão dos mecanismos sistêmicos no mundo da vida é denominada colonização do mundo da vida: “[...] a substituição da regulação social,

² O termo racionalização é entendido aqui como o processo de transformação institucional segundo a racionalidade instrumental, no qual predomina o cálculo da eficácia: os meios são ajustados aos fins (FREITAG, 1993, p. 28).

mediada pela interação linguística, pela regulação do sistema burocrático e do sistema financeiro nas sociedades capitalistas” (VIZEU, 2005, p. 3). Segundo Vizeu (2005), a colonização do mundo da vida ocorre de forma mais intensa em organizações produtivas e burocráticas, onde o dinheiro e o poder não podem forçar a solidariedade senão pela domesticação.

No que se refere à colonização do mundo da vida, o Estado assume um novo papel intervencionista. A capacidade de planejamento das administrações públicas passa a ser orientada pela racionalidade instrumental e as decisões são tomadas em detrimento da dimensão sociopolítica, deixando de considerar o interesse coletivo. Assim, os espaços privilegiados para a razão comunicativa (galerias de arte, as universidades e academias) deixam de funcionar segundo o princípio da verdade, normatividade e expressividade, passando a funcionar de acordo com os princípios do dinheiro e do poder (FREITAG, 1993).

Habermas (1990a; 2012, v. 2) ao discorrer sobre as consequências trazidas pela colonização, ressalta a transformação na vida cotidiana e estilo de vida dos cidadãos em meio ao aumento do individualismo, consumismo possessivo e estímulo às ações relacionadas ao desempenho e competitividade. Além disso, ocorre o aperfeiçoamento de uma cultura de especialistas e a destruição das faculdades críticas (HABERMAS, 1990a, p. 162). No âmbito da atuação do Estado é possível perceber as consequências da colonização em razão da conversão dos cidadãos em clientes e a inserção das práticas gerencialistas na administração pública.

Assim, a economia e o Estado configuram estruturas independentes da ação coletiva, autônomas, uma vez que a base ordenadora das ações passa a ser a eficácia e a obtenção de maiores benefícios, sem a institucionalização de mecanismos que permitam o questionamento dos princípios que regem seu funcionamento (FREITAG, 1993).

O “remédio” para estas patologias sociais propostas por Habermas remete ao “reacoplamento” entre o sistema e o mundo da vida, permitindo uma visão em conjunto (AGUIAR, 2011; FREITAG, 1993). O reacoplamento não significa regressão às formas de gestão, mas inserção de maior transparência, flexibilidade e participação nos assuntos do interesse coletivo (FREITAG, 1993).

A “descolonização” deve ocorrer para permitir a primazia da razão comunicativa sobre a razão instrumental, redefinindo espaços de argumentação, por meio de processos reflexivos da discussão dos problemas e das suas soluções. A proposta de Habermas é de que a ação comunicativa flua entre o mundo da vida (sociocultural) e os sistemas, de maneira a alcançar tanto eficácia quanto a responsabilização dos participantes em relação às decisões tomadas (PINTO, 1994).

Os conceitos desenvolvidos por Jürguen Habermas em sua Teoria da Ação Comunicativa são complementares à proposta de democracia deliberativa, visto que essa constitui uma forma de comunicação na qual os participantes trocam informações e argumentos uns com os outros de maneira inclusiva e pública, livres de coerções (HABERMAS, 1997). A esfera pública, por sua vez, é o espaço onde estas comunicações devem acontecer. Na próxima seção será abordado o conceito de democracia deliberativa e esfera pública em Habermas.

2.5 DEMOCRACIA DELIBERATIVA E ESFERA PÚBLICA

Ao apresentar a proposta alternativa de democracia deliberativa aos modelos liberal e republicano, Habermas (2006, p. 6, tradução nossa) conceitua:

A deliberação é uma forma de comunicação exigente, ainda que se desenvolva a partir de rotinas diárias invisíveis nas quais as pessoas trocam razões umas com as outras. No curso das práticas cotidianas, os atores estão sempre expostos a um espaço de razões. Eles não podem fazer outra coisa, senão oferecer mutuamente demandas de validade para seus proferimentos e argumentos, uma vez que o que dizem deveria ser assumido – e, se necessário, provado – como algo verdadeiro, correto ou sincero e, sem dúvida, racional. Uma referência implícita ao discurso racional – ou à competição por melhores razões – é construída dentro da ação comunicativa como uma alternativa onipresente ao comportamento rotineiro.

De acordo com Habermas (1995), a diferença entre as concepções republicana e liberal de democracia é o papel do processo democrático. Na perspectiva liberal de democracia Habermas (1995) ressalta que a participação se reduz à escolha de representantes e na perspectiva republicana o valor da participação constitui base integradora da sociedade. Contudo, para o filósofo a desvantagem do modelo

republicano está na possibilidade da ocultação dos interesses nos discursos compartilhados entre os cidadãos.

Para superar esse estreitamento ético dos discursos políticos, Habermas (1995), propõe a democracia deliberativa como processo pautado no debate público, onde todos os participantes são capazes de se justificarem. Os argumentos são submetidos à justificação racional (normativa) e o parâmetro de validade são questões de justiça legitimadas para além de uma comunidade jurídica concreta (HABERMAS, 1995).

A esse respeito Aguiar (2011, p. 35), afirma que: “[...] a democracia deliberativa Habermasiana é procedimental, consiste numa possibilidade de diálogo normativo como argumentação e justificação que acontecem em espaços públicos autônomos, constituído por meio da linguagem e com base no direito”. Na visão de Habermas (1989, p. 92): “[...] uma norma que passa a vigorar essa via pode-se chamar ‘justificada’ porque a decisão alcançada argumentativamente indica que ela merece o predicado ‘igualmente boa para cada um dos concernidos’”.

Segundo Paes de Paula (2005b), a visão participativa da democracia, que emergiu nos anos 1960, vem sendo atualizada pela concepção de democracia deliberativa, fundamentada, principalmente, nas contribuições de Habermas. Para a autora, a democracia deliberativa, quando articulada com o conceito de esfera pública, supera os limites da democracia liberal, a qual equipara a dinâmica política ao jogo de mercado e que relega os cidadãos à apatia. Na visão de Habermas (1997, p. 92), a esfera pública:

[...] pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos.

Assim sendo, a esfera pública representa um espaço social compartilhado, um local de aprendizagem que se reproduz pela ação comunicativa (AGUIAR, 2011), o “[...] locus por excelência da participação dos cidadãos, mas, sobretudo onde os cidadãos aprendem com o debate público” (ABRUCIO, 1997, p. 27). Constitui-se num espaço de mediação entre o Estado e a sociedade em torno do debate de

temas oriundos do mundo da vida que em um dado momento se constitui num problema ou interesse da sociedade (HABERMAS, 1997).

Abrucio (1997) assevera que o conceito de esfera pública, como espaço de transparência e de aprendizado social deve estar presente, também, na organização interna da administração pública, sobretudo no momento de elaboração das políticas públicas e na execução do planejamento estratégico.

Conforme apresentado pelos autores acima, os conceitos elaborados por Habermas em sua Teoria da Ação Comunicativa constituem um quadro analítico explicativo para os fenômenos organizacionais e, mais especificamente, para a prática da gestão participativa, tema que merece ser discutido em maior profundidade. Sendo assim, após a apresentação do campo epistemológico que embasa essa pesquisa, parte-se para a discussão em torno a Reforma Gerencial do Estado e das Instituições Federais de Ensino Técnico-Profissional. Esse tópico torna-se importante para entender como a modernização do Estado influenciou a gestão dos sistemas de ensino, em especial no que diz respeito à implementação das práticas participativas.

3 A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO TÉCNICO-PROFISSIONAL

3.1 A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO: PERSPECTIVA INTERNACIONAL

A busca pela modernização do Estado levou nas últimas décadas à construção de um modelo gerencial público voltado para a eficiência e que negligencia os aspectos sociopolíticos (PAES DE PAULA, 2005b). Pautada na concepção de que a atividade fim do Estado deve ser o interesse público e a prestação e o provimento de bens e serviços, e não o lucro, a implementação de ideias e práticas da iniciativa privada no setor público têm gerado uma série de críticas entre diversos estudiosos (CAPOBIANGO; SILVA; NASCIMENTO, 2011; PAES DE PAULA, 2005a; 2005b) que veem nesse modelo o descompasso para a consolidação de uma gestão pública democrática.

A origem dessa vertente gerencialista está ligada ao intenso debate iniciado nos Estados Unidos e Reino Unido, na década de 70, durante os governos de Ronald Reagan e Margareth Thatcher, sobre as deficiências do Estado de Bem-Estar Social. Esse debate ocorre, sobretudo, a partir da crise do petróleo em 1973, a qual desencadeou uma grande crise econômica mundial, culminando com o fim da era da prosperidade iniciada após a Segunda Guerra Mundial. No final da década de 70, os países capitalistas enfrentaram um período entendido como esgotamento do modelo burocrático weberiano, da administração econômica keynesiana e do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) (CARVALHO, 2009).

Somada a essa conjuntura, o propulsor político fundamental para delinear a consolidação da nova administração pública foi à vitória do Partido Conservador no Reino Unido, em 1979, e dos republicanos nos Estados Unidos, em 1980, grupos que contestavam a permanência do modelo do “Estado de Bem-Estar Social” (PAES DE PAULA, 2005b).

Foi neste contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante que o modelo gerencial se implantou no setor público. Coube aos conservadores ingleses e aos republicanos americanos a iniciativa nesse sentido, introduzindo, num

primeiro momento, um modelo gerencial puro, em que prevalecia o ângulo meramente economicista (“cortar custos” como fim último) e o desconhecimento da especificidade do setor público (ABRUCIO, 1997, p. 11).

Abrucio (1997, p. 15) comenta que a busca pela eficiência do governo Thatcher era o ponto central dentro de um processo de superação da burocracia tradicional (*Whitehall*, para os ingleses), na qual o desempenho dos funcionários era avaliado somente em relação ao atendimento às normas legais e éticas.

Diante da crise detectada no *Welfare State*, o governo Thatcher inicia uma série de reformas visando à reestruturação organizativa e administrativa do setor público Britânico. Abrucio (1997) destaca que foram implementados instrumentos gerenciais de avaliação de desempenho organizacional e de descentralização administrativa que dava aos funcionários maior autonomia de atuação (*empowerment*). Nas palavras do autor essa descentralização configura numa desconcentração de poderes, pois os objetivos de cada agência eram definidos à *priori* além de serem postos sob a fiscalização e controle para cumprimento.

A esse respeito, Paes de Paula (2005b, p. 96) afirma que: “[...] a desburocratização das empresas é enganadora”, pois está sendo construída sob o falso discurso de liberdade. Segundo a autora, o que ocorre, na verdade, é a substituição do papel do administrador pelo controle e pressão dos colegas de trabalho. É a “[...] reinvenção da burocracia, por meio da concentração sem centralização” (CARVALHO, 2009, p. 1143, grifo da autora).

O modelo de reestruturação do Estado e da administração pública do Reino Unido tornou-se referência para países como Austrália e Nova Zelândia, onde houve maior aproximação dos padrões gerenciais recomendados pelo governo de Margaret Thatcher.

Segundo Paes de Paula (2005b, p. 47) as medidas organizativas e administrativas que deram forma à nova administração pública britânica são caracterizadas pela: (1) descentralização do aparelho Estatal, que separou as atividades de planejamento e execução do governo e delegou aos ministérios a formulação de políticas públicas;

(2) privatização das empresas estatais; (3) terceirização dos serviços públicos; (4) criação dos organismos de regulação dos serviços públicos privatizados e (5) inserção de ferramentas e valores gerenciais e de mercado no intuito de alcançar eficiência na prestação do serviço.

Nesse contexto, a *new public management* ou nova administração pública³ surge apresentando em seus discursos propostas democráticas e participativas sem deixar de lado a questão técnica para a administração do Estado (PAES DE PAULA, 2005b, p. 22). Embora a presença do termo democracia nos discursos que defendem o projeto de renovação da administração pública, Paes de Paula (2005b) apresenta argumentos sobre o descompasso que existe entre as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica no campo da administração.

Segundo a autora, a administração constitui-se como área historicamente focada nos aspectos instrumentais e, portanto, distante dos fenômenos sociopolíticos. Paes de Paula (2005b) argumenta que a subordinação do setor público às práticas e ideias gerenciais da iniciativa privada acaba por dar ênfase à eficiência técnica em detrimento da democratização e do interesse público. Nessa lógica, democratização “[...] não significa que dentro da empresa o controle esteja desaparecendo, mas sim que ele está sendo reajustado” (CARVALHO, 2009, p. 1143).

Durante os anos de 1980 e 1990 houve uma grande propagação das ideias a cerca do movimento gerencialistas no setor público de vários países. As críticas a esta postura rebatem o entendimento do *management* enquanto atividade universal, adaptável a qualquer contexto (ABRUCIO, 1997; 2007; CAPOBIANGO; SILVA; NASCIMENTO, 2011; JUNQUILHO, 2004; PAES DE PAULA, 2005b).

O entusiasmo causado pelas experiências bem sucedidas em outros países levou diversos Estados a reformas frustradas, pois negligenciaram as especificidades culturais e sociopolíticas locais e a própria complexidade da estrutura do Estado,

³ PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005b.

onde o fim último é o atendimento aos interesses públicos e o provimento dos bens e serviços, e não o lucro, como ocorre no setor privado (PAES DE PAULA, 2005b).

Segundo Paes de Paula (2005b) a propagação das ideias gerencialistas se deve a uma retórica que manipula elementos explicativos e justificadores da conduta gerencial. A crítica da autora se deve ao fato de que os “gurus” do management lançam “modismos” gerenciais para serem usados como panaceias aos problemas gerenciais:

No entanto, as obras dos ‘gurus’ são questionáveis, pois eles costumam ser contraditórios e incapazes de autocrítica, além de habitualmente apresentarem lugares-comuns como se fossem grandes descobertas. Em geral, os textos dos ‘gurus’ são baseados em opiniões pessoais, escassamente fundamentados em pesquisa e pobres no que se refere a orientação teórica (PAES DE PAULA, 2005b, p. 90).

Nos Estados Unidos, o surgimento do movimento “Reinventando o governo”, na década de 90, marca a transferência do movimento gerencialista e da cultura do *management* do setor privado para o setor público.

Paes de Paula (2005b) afirma que o intercâmbio entre técnicas e práticas dos setores privado e público sempre foi uma constante na história estadunidense e a partir dos trabalhos dos consultores David Osborne e Ted Gaebler⁴, o movimento “Reinventando o governo” ganha nova dimensão.

Defensores da falência da organização burocrática e entusiastas do espírito empreendedor, Osborne e Gaebler colaboraram na nova roupagem dada ao discurso neoconservador ao mesmo tempo em que reforçaram a ideia a respeito da ineficiência do setor público e a condição de que a administração pública deve incluir práticas e técnicas da administração de empresas (PAES DE PAULA, 2005b, p. 64). Mais tarde essas ideias serviriam de base inspiradora para o principal agente na formulação e implementação das novas medidas de reforma e administração do Estado no Brasil, Luiz Carlos Bresser Pereira.

⁴ De acordo com Abrucio (1997) e Paula (2005b), a obra de Osborne e Gaebler “Reinventando o Governo (1994)”, constitui-se como marco da discussão da nova administração pública americana ao apresentar as recomendações e princípios que contribuiriam para reelaborar o discurso entorno da modernização do setor público.

Paes de Paula (2005b) ao apresentar os limites da nova administração pública assevera um estado de crise, pois esse modelo de gestão não está orientado para a realidade do setor público que apresenta as seguintes expectativas: (1) práticas administrativas específicas expressas em estruturas complexas, (2) o diálogo entre administração e política; (3) e a democratização do Estado. Diferente do setor privado, que visa eficiência e lucro, no setor público o fim é o interesse público e provimento de bens e serviços. Além disso, na administração pública existe a restrição legal que orienta o servidor público a fazer somente o que está prescrito na lei, o que limita a tomada de decisão.

As ideias de Paes de Paula (2005b) aproximam-se da tese de Habermas quando a autora considera a possibilidade de absorção de certas práticas do mundo do *management* na administração pública, ressaltando à necessidade de uma maior atenção para a sobreposição das práticas e valores instrumentais em relação aos aspectos sociopolíticos. A tese defendida por Habermas (2012, v. 2) assevera que o sistema deve ser coordenado pelo mundo da vida, que é formado pelas estruturas simbólicas. A esse respeito, a autora afirma que o Estado gerencial:

[...] enfatiza a boa administração, mas não se direciona para a superação de contradições e conflitos sociais, resultando em um Estado distanciado dos problemas políticos que é reforçado pela nova administração pública, pois esta não se volta para a evolução dos sistemas administrativos e deixa de enfrentar adequadamente a complexidade e os desafios da dinâmica política (PAES DE PAULA, 2005b, p. 98).

Paes de Paula (2005b, p. 101) conclui que a nova administração pública expressa um movimento de mercado e para o mercado, a qual busca por meio da flexibilização da burocracia o atendimento às transformações capitalistas de produção. E que apesar do discurso participativo, o projeto “Reinventando o governo” afasta, ainda mais, a dimensão sociopolítica do cerne da relação entre Estado e sociedade, pois se fundamenta no modelo organizacional e nas práticas de gestão idealizados pela administração do setor privado. Segundo a autora, essa submissão posterga o desenvolvimento das ações gerenciais que atendam às especificidades do setor público.

Apresentada a perspectiva internacional sobre a reforma gerencial do Estado, no próximo tópico será discutido o processo de modernização ocorrido no Brasil, bem como as mudanças organizacionais e administrativas engendradas a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

3.2 A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO NO BRASIL

Nesse contexto de mudanças ocorridas em diversos países, o governo brasileiro, como uma forma de acompanhar as tendências bem sucedidas em outros países, busca elementos para compor o cenário no qual se desenvolverá a reforma gerencial do Estado. Contudo, o contexto histórico e político do Brasil são marcados pelo autoritarismo e patrimonialismo e ao longo dos anos esses elementos representaram limitações às tentativas de reforma do Estado e da administração pública (CAPOBIANGO; SILVA; NASCIMENTO, 2011; PAES DE PAULA, 2005b).

Capobiango, Silva e Nascimento (2011) reforçam a necessidade de se reconhecer as limitações dos modelos de reforma almejados pelo Estado a fim de abrir espaço para novas propostas que incluam a concepção participativa e deliberativa da democracia. Além disso, o entendimento da realidade brasileira e das suas vertentes culturais, sem perder de vista a razão de existir do setor público, faz-se imprescindível no processo de reinvenção da administração pública.

A reforma gerencial de 1990 não foi à primeira ocorrida no Brasil. As primeiras tentativas de profissionalização do serviço público ocorreram entre os anos de 1930 e 1945, durante a República Populista na era Vargas (CAPOBIANGO; SILVA; NASCIMENTO, 2011). Segundo Paes de Paula (2005b), esse período caracteriza-se por uma cultura política patrimonial, na qual a coisa pública era concebida pelas autoridades como um bem pessoal, e pelos bolsões de eficiência administrativa, definidos pelo sistema de mérito e favor político. Assim, essa primeira tentativa de reforma do Estado ficou limitada por forças políticas que sustentavam o governo.

De acordo com Paes de Paula (2005b), o segundo momento de tentativa de modernização do Estado ocorre durante o regime militar (1964-85) e foi marcado

pela racionalização do Estado e de métodos de profissionalização dos administradores. Um momento de considerável melhoria na máquina administrativa devido à diminuição das exigências de conciliação política que predominava no período anterior (PAES DE PAULA, 2005b, p. 107).

No que pese ao aumento da eficiência administrativa, nesse segundo momento de reforma o processo foi marcado pela exclusão da sociedade civil e por uma nova forma de dominação política pelos burocratas denominada patrimonialismo burocrático (CAPOBIANGO; SILVA; NASCIMENTO, 2011), onde as posições de poder eram ocupadas por grupos profissionais que dominavam a economia, por meio do saber técnico (PAES DE PAULA, 2005b).

Nessas tentativas de reforma prevaleceu a sobreposição das dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa em detrimento da dimensão sociopolítica. Ficaram de fora aspectos que envolviam a participação política da sociedade civil na gestão da coisa pública e a inclusão socioeconômica, que abrange direitos constitucionais como trabalho, educação e saúde (PAES DE PAULA, 2005b, p. 115).

No período da ditadura militar, o Estado atuou como principal articulador do desenvolvimento, contudo a eficiência do planejamento estatal e da atuação da burocracia pública foram colocadas sob questionamento após o endividamento externo dos países latino-americanos e a recessão econômica de 1980. Esse cenário trouxe à agenda política o debate sobre a necessidade de reconstrução do Estado (AGUIAR, 2011).

A abertura política e reforma do Estado ocorreria num momento de reorganização de dois grupos extremos: de um lado o autoritarismo, patrimonialismo, ineficiência e burocratismo do Estado e do outro o liberalismo de grupos sociais organizados que defendiam a descentralização, o não intervencionismo e o privatismo (PAES DE PAULA, 2005b).

A reforma gerencial brasileira tem início no governo Collor, em adesão às recomendações do Consenso de Washington⁵ para a crise econômica dos países da América Latina. Priorizando os aspectos negativos da constituição de 1988 e em atendimento às prescrições neoliberais incorporadas pelo discurso reformista, as medidas de reforma nesse momento incluíam a redução do tamanho do Estado brasileiro e o combate aos marajás (ABRUCIO, 2007; AGUIAR, 2011, p. 75).

Contudo, as mudanças ocorridas na era Collor não foram efetivas (ABRUCIO, 2007). Houve uma sucessão de contradições marcadas por corrupção e pela tentativa de uso da máquina pública em favor dos interesses privados. Abrucio (2007) afirma que nesse período, contrário aos discursos de combate aos marajás e ao “inchaço” da máquina estatal, constituiu-se um regime jurídico único altamente corporativista.

As propostas de reforma gerencial prosseguem durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, na atuação do ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado Brasileiro, Luiz Carlos Bresser Pereira. De acordo com Paes de Paula (2005b, p. 118), Bresser Pereira foi o agente principal na implementação das novas medidas de reforma e administração do Estado. Segundo a autora, suas ideias são fundamentadas na proposição de que a crise do Estado brasileiro estava relacionada a três componentes que comprometeram a legitimidade e governabilidade do Estado: (1) a crise fiscal, que estava associada à ineficiência do Estado de atender às demandas socioeconômicas; (2) a crise no seu modo de intervenção e a (3) crise na sua forma burocrática de administração.

Paes de Paula (2005b) ressalta a relação que Bresser Pereira faz em seu diagnóstico entre a crise do Estado e a crise do seu modo de intervenção, e sua crítica ao projeto nacional-desenvolvimentista propondo uma nova estratégia com vistas a superar o patrimonialismo, o autoritarismo e o burocratismo. No entendimento de Bresser Pereira:

⁵ Consenso de Washington – A expressão "Consenso de Washington" denominada, também, de neoliberalismo foi criada em 1989, durante reunião realizada em Washington, para consolidar o receituário das premissas neoliberais na América Latina, o qual incluiu 10 medidas: o ajuste estrutural do *déficit* público, a redução do tamanho do Estado, a privatização das estatais, a abertura do comércio internacional, o fim das restrições ao capital externo, a abertura financeira às instituições internacionais, a desregulamentação da economia, a reestruturação do sistema previdenciário, o investimento em infraestrutura básica e a fiscalização dos gastos públicos (PAULA, 2005b, p. 113).

O projeto de reforma gerencial e o debate nacional que se estabeleceu em torno dele — ou da ‘reforma administrativa’ — tiveram como objetivo a superação não apenas da forma patrimonialista de administrar o Estado brasileiro — forma que sobrevive ainda hoje, embora esteja há muito morta como valor —, mas principalmente criticar e oferecer uma alternativa gerencial à administração pública burocrática, que permanecia dominante no Brasil, apesar de sua comprovada inadaptação às características do Estado moderno (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 16).

Nesse cenário, a nova administração pública surge como modelo ideal tanto pelo atendimento aos desdobramentos das críticas à crise do Estado feitas pela aliança social-liberal, na qual faziam parte Fernando Henrique Cardoso, Luiz Carlos Bresser Pereira e outros membros do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), quanto pelo suposto afastamento do modelo burocrático de administração.

Para Paes de Paula (2005b, p. 125), diferente da era Collor, o discurso apregoado pela aliança social-liberal (Governo FHC) migrou das palavras “redução do Estado” e “transferência de funções” para o termo “reforma da administração do Estado”. Essa mudança de discursos atenuaria as resistências ao projeto proposto por Bresser Pereira.

Bresser-Pereira (2000) pretende implantar a reforma gerencial em três dimensões: a institucional, a cultural e a gestão. A dimensão institucional previa a reestruturação do aparelho do Estado, subdividindo as atividades em dois tipos: atividades exclusivas do Estado, as quais compreendiam a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas; e as atividades não exclusivas do Estado, que contemplavam serviços de caráter competitivo e atividade auxiliares ou de apoio.

No âmbito das atividades de caráter competitivo estão os serviços sociais (saúde, educação, assistência social) e científicos, que seriam prestados tanto pela iniciativa privada como pelas organizações sociais que integrariam o setor público não-estatal. Já as atividades auxiliares ou de apoio, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos e manutenção seriam submetidas à licitação pública e contratadas com terceiros (PAES DE PAULA, 2005b, p. 38).

Dentro dessa lógica de redefinição institucional do Estado, a proposta é de que o governo deixe de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social e passe a atuar como promotor e regulador desse desenvolvimento. Assim, temos a transferência da produção dos serviços não exclusivos do Estado, por meio da publicização⁶, para o setor público não-estatal e a privatização das empresas estatais (BRASIL, 1995, p. 12).

Para o governo brasileiro, a transferência da produção dos serviços não exclusivos do Estado para empresas privadas e empresas não-estatais fortaleceria as funções de regulação e coordenação do Estado, ao mesmo tempo em que promoveria uma poupança forçada por meio da privatização de empresas estatais (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A reforma no âmbito cultural e de gestão é apresentada na proposta de transformação do modelo de administração vigente por meio da implementação do gerencialismo. Seria a mudança da cultura burocrática do Estado para a cultura gerencial e a absorção de ideias e ferramentas de gestão utilizadas até então pela iniciativa privada: programas de qualidade, reengenharia organizacional, administração participativa e outras (PAES DE PAULA, 2005b, p. 130).

A reorganização da administração pública previa a reestruturação de uma nova política de recursos humanos visando à profissionalização dos servidores públicos. A proposta, com foco na motivação dos servidores públicos via profissionalização e aumento na remuneração pretendia aumentar a qualidade na prestação dos serviços públicos.

Para isso, o projeto previa a flexibilização da estabilidade permitindo a demissão e o regime jurídico diferenciado, em contrapartida à institucionalização do Regime Jurídico Único, prevista na Constituição de 1988, que uniformizava o tratamento de todos os servidores da administração direta e indireta. Ao mesmo tempo um plano de carreira deveria ser estruturado:

⁶ BRASIL (1995, p. 13) - O termo publicização significa: “[...] a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica”.

A adequação dos recursos humanos constitui-se, desta forma, em tarefa prioritária neste contexto de mudança, exigindo uma política que oriente desde a captação de novos servidores, o desenvolvimento de pessoal, um sistema remuneratório adequado que estimule o desempenho através de incentivos, e a instituição de carreiras compatíveis com as necessidades do aparelho do Estado modernizado. (BRASIL, 1995, p. 63).

Abrucio (2007, p. 71) ressalta a grande reorganização administrativa do governo federal e o fortalecimento das carreiras do Estado realizadas durante a reforma Bresser. Esse último refere-se ao aumento no número de concursos e a capacitação feita pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) visando à profissionalização dos servidores. A esse respeito, o autor assevera que: “[...] o ideal meritocrático contido no chamado modelo weberiano não foi abandonado pelo MARE, ao contrário, foi aperfeiçoado”. Esses traços meritocráticos foram evidenciados na ideia mobilizadora orientada a resultados e fundamentados nos conceitos dos “gurus” da administração já implantados nos países desenvolvidos (ABRUCIO, 2007, p. 71). Nas palavras de Bresser-Pereira (2000, p. 24):

As condições institucionais terão de ser necessariamente diferentes das existentes no setor privado, já que o Estado não opera através de trocas, mas de transferências, o mecanismo de controle não é o mercado, mas o da política e da administração, e o objetivo não é o lucro, mas o interesse público. Mas poderão ser assemelhadas, na medida em que a reforma descentralize e autonomize as agências do Estado, defina indicadores de desempenho para as organizações resultantes e crie quase-mercados e mecanismos de controle social para seu controle, em adição ao controle gerencial por resultados.

Bresser-Pereira (2000) foi pioneiro ao perceber as transformações que ocorriam na administração pública mundial. Segundo Paes de Paula (2005b), sua tentativa de adesão às propostas gerenciais não consideravam os fatores sociopolíticos da administração pública brasileira, tão pouco os aspectos políticos e econômicos internos e externos da máquina pública, os quais posteriormente se tornariam entraves à implementação da reforma.

Paes de Paula (2005b, p. 137) ressalta que a avaliação positiva que Bresser Pereira faz da experiência de reforma procurando consolidá-la como projeto democrático cai em contradição quando reconhece a falta de conhecimento por parte da população e, ainda, o uso manipulativo da mídia como instrumento formador de opinião pró-reforma:

Quando as ideias foram inicialmente apresentadas, em janeiro de 1995, a resistência a elas foi muito grande. Tratei, entretanto, de enfrentar essa resistência da forma mais direta e aberta possível, usando a mídia como instrumento de comunicação. O tema era novo e complexo para a opinião pública e a imprensa tinha dificuldades em dar ao debate uma visão completa e fidedigna (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 11).

Além disso, os argumentos de Bresser Pereira em torno do aperfeiçoamento e envolvimento do servidor na gestão da organização e aproximação da dimensão sociopolítica representa, na análise de Paes de Paula (2005b), o caráter manipulador da gestão participativa presente na moderna gestão empresarial.

Essa conjuntura comprova a convicção de Paes de Paula (2005b) de que as ideias acerca da transição para o modelo pós-burocrático são um mito. O que temos são novos arranjos burocráticos para atender aos interesses dominantes, ou seja, nas palavras de Abrucio (2007), o aperfeiçoamento do modelo weberiano burocrático. Nas análises do modo de produção asiático realizadas por Tragtenberg (1974, p. 29) pode-se perceber que a burocracia é uma forma representativa das relações sociais criadas em função das necessidades de produção para atender a um grupo de interesses dominantes e que o surgimento de novas formas de gestão do excedente produtivo constitui o aperfeiçoamento das ferramentas burocráticas.

Ao discutir os limites da nova administração pública brasileira, Paes de Paula (2005b) ressalta o afastamento da concepção democrática do cerne do projeto modernizante, visto que mantém a centralização do poder, o ideal tecnocrático e a exclusão do cidadão do processo de formulação das políticas públicas e decisões estratégicas, ou seja, as velhas práticas patrimonialistas e autoritárias de gestão continuaram em reprodução.

No âmbito da democratização da administração pública vale ressaltar a distinção entre a participação dos funcionários e da sociedade civil. Oliveira (1998) assinala a confusão que ocorre entre a participação dos funcionários e da sociedade civil em sua crítica ao modelo de gestão implementado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Para o autor ocorria, na verdade, uma simulação da participação da sociedade civil por meio do envolvimento dos servidores públicos:

É a 'sociedade civil', no pensamento do ministro Bresser Pereira, administrando-se a si própria, o novo modelo do Estado enxuto do século XXI. Bem reparada, tal reforma não passa de uma perigosa farsa: em primeiro lugar, os recursos continuam sendo públicos, nos casos já conhecidos, um dos quais é o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron; em segundo lugar, não há nenhuma 'sociedade civil' autogerindo-se: trata-se dos mesmos funcionários, cientistas e auxiliares, que estão na administração dessa nova entidade da 'sociedade civil' (OLIVEIRA, 1998, p.17).

Paes de Paula (2005b) explica esse argumento ao afirmar que a participação popular e a democratização de uma organização pública são questões distintas. O discurso participativo do modelo gerencial não exclui novos mecanismos de controle dos funcionários e a estrutura do aparelho do Estado delimita a participação social no processo decisório e na formulação de políticas públicas. “Além disso, é importante frisar que a suposta democratização interna não implica necessariamente permeabilidade dessa organização à participação social” (PAES DE PAULA, 2005b, p. 148).

Sobretudo, a delimitação desse estudo está em trazer à luz do debate as contradições quanto à participação dos servidores na administração de uma instituição federal de ensino técnico-profissional, portanto a intenção aqui não é criar generalizações, mas o aprofundamento do tema num contexto específico. Assim, essa pesquisa restringe-se a falar de forma sucinta da participação da sociedade civil na administração da coisa pública, pois esse não é o foco do trabalho.

Os limites e características do modelo gerencial somado às contestações dos setores da sociedade ligados aos movimentos sociais culminaram na crise da aliança social-liberal. Abrucio (2007) destaca, ainda, três fatores responsáveis pelo insucesso da reforma Bresser: o legado negativo do período Collor, a pouca importância dada ao tema por parte do núcleo central do poder e as resistências da área econômica que criaram obstáculos ao projeto do Plano Diretor.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva deu continuidade dos valores gerenciais na política macroeconômica e nas práticas e ideias implementadas na administração pública (BRESSER-PEREIRA, 2009; NOVELLI, 2011; PAES DE PAULA, 2005b). Freitas (2012) afirma que o Governo do presidente Lula agregou à reforma administrativa várias políticas para a inclusão social.

Novelli (2011) ressalta que a proposta do Governo Lula se diferencia do projeto gerencial da Era FHC em relação à política de reajuste salarial da burocracia pública federal, visto que permitiu reajustes reais de salário. Além disso, o Governo Lula privilegiou a educação, atividade não exclusiva do Estado, com o maior número de contratações ao adotar uma política contrária àquela defendida no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Conforme PDRAE, o Estado deveria:

Transferir para o setor público não-estatal estes serviços [Educação], através de um programa de 'publicização', transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária (BRASIL, 1995, p.46-47).

Contudo, a proposta do governo Lula aproxima-se da prática adotada nos governos Cardoso pela diferenciação dos reajustes de acordo com a carreira/cargo, privilegiando aqueles pertencentes ao núcleo estratégico (NOVELLI, 2011). Barbosa, Gomes e Sória (2012) argumentam que as políticas públicas do presidente Lula apresentam traços de continuidade em relação à agenda consolidada nos anos de 1990 e os arranjos mais progressistas, alinhados com os interesses dos movimentos sociais, configurando uma posição abíngua.

No início do mandato do Governo Dilma Rousseff, dentro da lógica de continuidade, várias ações foram tomadas para diminuir os gastos públicos e tornar a prestação do serviço público mais eficiente (QUEIROZ, 2011). De acordo com Queiroz (2011), em relação à valorização dos servidores do núcleo estratégico, o Governo Dilma manteve o requisito da meritocracia ao recrutar profissionais do mercado, universidades e personalidades da vida cultural. Diferente de Lula que colocou nos cargos de confiança da alta administração pessoas alheias à vida pública, vindas dos movimentos sociais e sindicatos (QUEIROZ, 2011).

Bresser-Pereira (2013) explica que o apoio de Lula à eleição de Dilma supôs à sociedade brasileira a continuidade do governo anterior, contudo, no que se refere à gestão da máquina pública Dilma manteve o caráter meritocrático, dado o seu perfil tecnicista:

Ambos são políticos de esquerda moderada, social-desenvolvimentista, ambos são nacionalistas e comprometidos com a construção de um capitalismo social menos injusto, mas Lula é antes um político carismático voltado para os trabalhadores ou os pobres, enquanto Dilma é uma política e uma economista desenvolvimentista dotada de forte capacidade administrativa (BRESSER-PEREIRA, 2013, p. 12).

As reformas ocorridas na administração pública foram sentidas nos Institutos Federais (IFs) em todo o Brasil. Na década de 90, os IFs, então denominados “Escolas Técnicas Federais”, são transformados em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs). Em 2009 os CEFETs passam a ter a denominação de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), nesse período tem início à reestruturação na oferta de cursos visando à verticalização do ensino e a dinamização da gestão dos polos de ensino (*Campi*) com foco em resultados.

3.3 REFORMAS NA REDE FEDERAL DE ENSINO TÉCNICO-PROFISSIONAL

A busca pela eficiência enfatizada pela reforma gerencial na década de 90 transformou a administração pública brasileira, com implicações para a gestão das instituições de ensino técnico-profissionais pertencentes à Rede Federal de Ensino. Dentro da lógica gerencialistas, a participação do servidor passa a ter significado apenas estratégico visando o êxito da instituição de ensino, numa visão de mercado e para o mercado.

No Brasil, ao longo dos anos, a participação dos servidores ligados à área administrativa das instituições de ensino técnico-profissional é marcada pela tradição operacional dos processos e baixa mobilização dos trabalhadores nas decisões de interesse coletivo (FREITAS, 2012).

Segundo Libâneo (2010), pesquisas sobre educação como organização de trabalho remonta aos líderes do movimento de “Renovação Educacional”, na década de 1930. Para o autor, os estudos se deram no âmbito da Administração Escolar e, na maioria das vezes, aproximavam as práticas e ideias da organização escolar dos valores da administração empresarial, dentro de uma lógica burocrática e

funcionalista. Esses estudos eram identificados no campo da Administração e Organização Escolar ou somente Administração Escolar.

No entendimento de Lima Filho (2010), na década de 80, o campo da Administração Escolar passa a adotar um enfoque crítico, contudo, as análises se restringiram a reflexão sobre o ensino escolar sob a ótica capitalista de organização do trabalho. Não foi dada ênfase aos aspectos técnico-administrativos e de gestão do sistema de ensino (LIBÂNEO, 2010).

O tripé flexibilização, desregulamentação e privatização que sustentou as ações governamentais no período de 1990 a 2002, durante os governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, redefiniu o papel do Estado de executor para gestor das políticas públicas, tendo como marco orientador as relações determinadas a partir da economia de mercado (LIMA FILHO, 2002). Essas orientações acabaram por definir uma das principais políticas públicas de intervenção no âmbito da educação e formação de trabalhadores: o Programa de Reforma da Educação Profissional (PROEP) criado em 1997.

Em 1995, antes da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação⁷, o governo FHC iniciou uma intensa reforma no campo da educação. A atuação do Ministério da Educação (MEC) na elaboração dos diversos projetos de reforma da Constituição, das medidas provisórias, dos projetos de lei e decretos, cuja lógica não foi claramente explicitada, gerou vários questionamentos, principalmente, em relação à influência do Banco Mundial e do modelo neoliberal (CUNHA, 1997).

Segundo Lima Filho (2002), a formulação de políticas na área da educação realizadas por organismos internacionais como, por exemplo, o Banco Mundial, Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) teve um papel ideológico, pois abordavam programas técnicos, racionais, com foco em eficiência e gestão e que pretensamente descaracterizavam o papel social transformador da educação.

⁷ A Lei nº 9.394, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional foi sancionada por FHC em 20 de dezembro de 1996.

Diante dos compromissos assumidos junto ao BID para obtenção do empréstimo para o PROEP, nas instituições federais de ensino-profissional ocorre a reestruturação do ensino em três níveis: o básico (ensino médio), técnico (concomitante ou complementar a educação média) e superior tecnológico.

Essa foi uma das mudanças ocorridas em decorrência da redução dos investimentos feitos pelo Governo nas escolas técnicas e CEFETs. Essa estratégia configurou um mecanismo eficaz pelo qual o MEC induziu essas instituições a aderirem à implementação da Reforma, oferecendo como alternativa o recurso do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) (LIMA FILHO, 2002).

A redução da política educacional à lógica do mercado direcionavam as escolas federais de ensino técnico-profissional à autossustentação mediante a venda de produtos e serviços educacionais, uma tendência que teria como fim último a privatização (LIMA FILHO, 2002).

Como forma de enxugamento dos gastos nas atividades meio, durante o Governo de FHC houve uma grande redução no número de concursos para provimento da área administrativa e estagnação dos reajustes salariais. Em contrapartida, no Governo de Lula, os investimentos na educação foram privilegiados com o maior número de contratações e reajustes salariais da categoria (NOVELLI, 2011).

No que se refere às tentativas de profissionalização dos servidores na década de 1990, ao fazer a relação entre a crise fiscal e os gastos com os ativos e inativos da administração pública, Bresser Pereira chama à atenção para a inexistência de uma política de recursos humanos estruturada com instrumentos eficientes para recrutamento, seleção, profissionalização e avaliação dos servidores (BRASIL, 1995).

Para o projeto de desenvolvimento dos recursos humanos Bresser Pereira prevê a atuação das Escolas de Administração Pública do Estado na profissionalização dos servidores públicos. O objetivo seria unificar as ideias e práticas em torno do novo modelo de gestão e da criação de novos instrumentos de avaliação dos servidores (BRASIL, 1995).

A partir das reformas realizadas, a estrutura das instituições de ensino tornou-se mais complexas e, assim como nas empresas privadas, a área de recursos humanos assumiu novo papel, onde participar passou a significar envolvimento nas discussões para identificação, elaboração e reprodução de projetos que melhor atendesse aos interesses externos (FREITAS, 2012; ROMANELLI, 2005).

No âmbito do Instituto Federal do Espírito Santo, a participação dos servidores na gestão foi redefinida a partir das diretrizes da Lei nº 8.112/1990, a qual instituiu a avaliação de desempenho como parâmetro para o servidor concursado adquirir estabilidade.

No que se refere à estruturação da carreira dos técnico-administrativos em educação, a Lei nº 11.091/2005 reza que as progressões devem ocorrer por mérito ou capacitação profissional. De acordo com esta lei, a progressão do servidor depende em parte do cumprimento das atribuições dos respectivos cargos, expresso na avaliação de desempenho. De maneira geral, essa Lei prevê que o servidor deve planejar, organizar, executar ou avaliar as atividades a fim de assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos processos. Embora a Lei nº 11.091/2005 tenha sido sancionada pelo presidente Lula, é possível perceber traços do gerencialismo defendidos durante o Governo FHC.

Não é intenção desse trabalho aprofundar o estudo sobre o funcionamento da avaliação de desempenho, mas é importante salientar que a funcionalidade desse mecanismo está associada ao discurso que defende o controle do processo produtivo no âmbito dos institutos federais, ao mesmo tempo à responsabilização por parte dos servidores pelos resultados alcançados. Contudo, na prática, a avaliação de desempenho, pode configurar maior envolvimento do servidor na gestão apenas para fins de progressão.

A partir do Decreto nº 5.707/2006⁸, de 23 de fevereiro de 2006 foi instituída a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, a ser implementada pelos órgãos e

⁸ Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades: melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados; desenvolvimento da forma permanente do servidor público; adequação das competências dos servidores aos objetivos das instituições; divulgação e gerenciamento das ações de capacitação e racionalização e efetivação dos seus gastos.

No mesmo ano de publicação do Decreto nº 5.707 foi instituído o Decreto nº 5.825⁹, em 29 de junho de 2006, que estabeleceu as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes dos Cargos dos servidores técnico-administrativos em educação. De acordo com esse decreto, o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes dos Cargos dos servidores técnico-administrativos em educação deve contemplar o dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal, o programa de capacitação e aperfeiçoamento e o programa de avaliação de desempenho e ser vinculado ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

Nesse sentido, as ações de planejamento, coordenação, execução e avaliação dos programas vinculados ao plano de desenvolvimento institucional e de pessoal devem ocorrer de forma integrada. Com esse decreto deve ser possível definir indicadores para o desenvolvimento institucional por meio da participação dos servidores na análise, avaliação e construção coletiva do planejamento estratégico.

Em 2013, em atendimento à Lei nº 11.892/08, que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia tem início à execução do Planejamento Estratégico e do Plano de Desenvolvimento Institucional no Ifes (IFES, 2014a). De acordo, com essa Lei, o plano de desenvolvimento do Instituto Federal deve assegurar a participação da comunidade acadêmica na construção dos referidos instrumentos de gestão do quadro de pessoal e de ações de regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação profissional e superior.

⁹ Decreto nº 5.825, de 29 de junho de 2006. Estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005.

A partir da apresentação dos tópicos que envolvem o desenvolvimento da reforma gerencial e suas implicações para o ensino técnico-profissional e da legislação que reza sobre o assunto, o próximo capítulo apresenta a metodologia adotada nessa pesquisa para estudo da prática da gestão participativa no âmbito da administração pública.

4 METODOLOGIA

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

De acordo com Libâneo (2010), estudar a organização do trabalho em uma instituição de ensino requer a distinção entre o enfoque científico-racional e o enfoque crítico com viés sociopolítico. Não obstante, a organização escolar neste estudo é vista como uma realidade construída por alunos, docentes, técnico-administrativos, pais e comunidade e o seu caráter passa pelo interesse público, não pelo seu papel no mercado (LIBÂNEO, 2010).

Sendo assim, o trabalho em questão se insere na abordagem qualitativa e possui um enfoque histórico-estrutural com visão dialética da realidade social, buscando a causas e as consequências dos problemas e suas contradições (TRIVIÑOS, 1987, p. 125), sendo o objeto de estudo relacionado ao campo da administração pública. Creswell (2003) assegura que a pesquisa qualitativa possibilita alegações de conhecimentos com base em significados múltiplos das experiências individuais, significados social e historicamente construídos, buscando desenvolver uma teoria ou um padrão.

A pesquisa foi realizada no *campus* Serra do Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes) e a escolha dessa instituição ocorreu devido ter iniciado, em 2013, a execução do Planejamento Estratégico e do Plano de Desenvolvimento Institucional do Ifes, em atendimento à Lei nº 11.892/08. Além disso, a autora desse trabalho faz parte do quadro funcional da instituição, o que possibilitou maior acesso aos dados.

4.2 OS SUJEITOS DE PESQUISA

Os servidores técnico-administrativos em educação (TAEs) da Rede Federal de Educação são classificados a partir de cinco níveis: A, B, C, D e E. Com a extinção dos cargos de nível A e B, conforme disposto nas Leis nº 9.632/1998¹⁰ e nº

¹⁰ A Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998, dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

12.677/2012¹¹, os sujeitos da pesquisa enquadram-se nos níveis C, D e E. Sendo que os cargos da classe C exigem no mínimo o ensino fundamental completo. Os cargos nível D podem ser ocupados por profissional com ensino médio completo ou profissionalizante. Para os cargos de nível E é necessário possuir nível médio ou superior completo com conhecimento que atenda às especificidades para investidura no cargo. Sendo que os cargos de chefia imediata podem ser ocupados por servidor Técnico-administrativo em Educação ou docente e ocorre por via de indicação.

No *campus* Serra, estão lotados na função de técnico-administrativo em Educação 60 servidores, distribuídos nos três níveis de classificação: C, D e E (IFES, 2014b). Desse modo, foram entrevistados os servidores pertencentes à classe Técnico-administrativo de nível C, D ou E, e as chefias imediatas. A inclusão das chefias imediatas na pesquisa deve-se ao fato de que, além de atenderem aos pré-requisitos, possuem maior atuação na tomada de decisão organizacional, podendo enriquecer, ainda mais, os resultados da investigação.

Os servidores Técnico-administrativos em Educação e as chefias imediatas participantes desta pesquisa foram selecionados com base no critério da bola de neve. Segundo Baldin e Munhoz (2011), uma técnica não probabilística empregada em pesquisas sociais baseada na indicação por parte dos entrevistados de outros participantes.

Para Deslandes (2007, p. 48), em certas pesquisas sociais de cunho qualitativo, nas quais são investigadas as representações, conhecimentos, práticas, comportamentos e atitudes dos sujeitos e não os sujeitos em si, opta-se por definir o número de sujeitos por inclusão progressiva, não demarcando à *priori* o número de participantes. As entrevistas foram interrompidas conforme o “[...] critério de saturação, ou seja, quando as concepções, explicações e sentido atribuídos pelos sujeitos começam a ter uma regularidade de apresentação” (DESLANDES, 2007, p. 48).

¹¹ A Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012, dispõe sobre a criação de cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas no âmbito do Ministério da Educação, destinados às IFES.

Quanto à caracterização dos entrevistados TAEs e chefias imediatas de ambos os sexos participaram da pesquisa. Foram entrevistados oito TAEs subordinados e 13 chefias imediatas. Visando permitir a confidencialidade dos entrevistados, os TAEs subordinados que participaram da entrevista foram identificados nesse trabalho como TAE-1, TAE-2, TAE-3, [...], TAE-8, e as chefias imediatas como CHI-1, CHI-2, CHI-3, [...], CHI-13. Na apresentação dos depoimentos emitidos, os entrevistados foram sempre citados no masculino, com vistas a preservar-lhes a identidade.

Conforme sugere Triviños (1987), os entrevistados foram orientados a respeito do objetivo da pesquisa bem como as possíveis contribuições que eles poderiam dar para o prosseguimento da pesquisa. As entrevistas foram gravadas, com anuência dos entrevistados, após assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Em relação aos TAEs subordinados todos possuem mais de cinco anos de instituição, sendo que cinco são de nível E e três de nível D. Das chefias imediatas, apenas dois estão em estágio probatório e 10 possuem mais de cinco anos de instituição.

Em relação ao nível de classificação dos chefes imediatos pertencentes à categoria dos TAEs, um ocupava a classe C, sete estavam na classe D e dois na classe E. Além destes, foram entrevistados três docentes lotados no cargo de chefia imediata do TAE. Os três docentes foram indicados pelos respectivos subordinados TAEs. Compreende-se que os docentes, mesmo não pertencendo à classe dos TAEs, enquadram-se como chefia imediata, por esse motivo a indicação foi aceita para a entrevista.

4.3 PRODUÇÃO DOS DADOS

Para dar início a produção dos dados iniciais foi realizada uma pesquisa documental a fim de se conhecer as leis, decretos e documentos institucionais com indicativos que contribuíssem para a pesquisa. O acesso às informações se deu por meio do site institucional e documentos setoriais disponíveis no *campus* Serra.

Além da pesquisa documental, optou-se pela observação participante e pela entrevista semiestruturada contendo perguntas abertas. Segundo Minayo (2007), a observação participante e a entrevista são dois dos principais instrumentos para realizar o trabalho de campo em pesquisas qualitativas. Na observação participante o observador permanece em relação direta com os sujeitos, no espaço social da pesquisa, participando do cenário social deles, mas com a finalidade de colher dados e entender o contexto da pesquisa (MINAYO, 2007, p. 70).

Sendo assim, a autora participou de uma reunião inicial do semestre realizada com todos os servidores do *Campus*, no dia 23 de outubro de 2014. A finalidade dessa reunião era a transmissão dos informes gerais que contribuíssem para o funcionamento das atividades a serem realizadas no início do semestre. Além dessa reunião, a autora participou do encontro da gestão do *Campus* e representantes da reitoria com os demais servidores do *Campus* realizado no dia 12 de fevereiro de 2015, para esclarecimento e discussão sobre a implementação do curso Técnico Integrado no *campus* Serra.

Durante o processo de observação foi produzido um diário de campo, onde foram registradas todas as informações coletadas, conforme sugere Minayo (2007). Além disso, a pesquisadora acompanhou algumas das atividades dos TAEs a fim de conhecer a rotina e a estrutura do serviço em que estão inseridos. Essa fase teve duração de 15 dias.

A entrevista semiestruturada, por sua vez, foi realizada no ambiente de trabalho, pessoal e individualmente, no horário de expediente, conforme agendamento das entrevistas. Segundo Triviños (1987), a entrevista semiestruturada é um dos principais meios para a coleta de dados numa pesquisa qualitativa, pois oferece amplo campo de interrogativas e permite ao informante maior liberdade e espontaneidade, o que enriquece a investigação. Enquanto que na observação a pesquisa é feita sobre tudo o que não é dito, mas pode ser visto, na entrevista semiestruturada a matéria-prima é a fala de alguns interlocutores, na qual: “[...] o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender a indagação formulada” (MINAYO, 2007, p.64). O que permite um novo

leque de perguntas, à medida que as respostas são dadas pelos entrevistados (TRIVIÑOS, 1987).

Como sugere Gaskell (2002, p. 65), o uso das entrevistas permite: “[...] a compreensão do mundo da vida dos entrevistados e dos grupos sociais especificados”. Assim, em suas experiências como subordinados e chefias, os entrevistados contribuíram de maneira significativa para a compreensão das relações estabelecidas na gestão do *campus* Serra, em específico, de como ocorrem à prática da gestão participativa desde a sua implementação e acompanhamento.

Para escolha inicial dos participantes foi feita uma consulta junto à coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoas (CDP) dos TAEs lotados no *Campus*. A partir daí foi feita a categorização dos TAEs a partir das características: nível de classificação, ano de efetivo exercício, setor de lotação e cargo. Foi elaborada, então, uma lista contendo 10 TAEs subordinados e 10 chefias imediatas, das quais foram incluídos três docentes lotados no cargo de chefia imediata do TAE. Priorizou-se os TAEs que já tinham cumprido o estágio probatório de três anos em razão da possibilidade de experiência participativa já alcançada pelo tempo de serviço prestado. Os docentes não estavam na lista entregue pelo CDP, mas foram indicados por TAEs subordinados durante as entrevistas.

Foi realizado um pré-teste com uma chefia imediata a fim de verificar qualquer incoerência no roteiro. Compreendeu-se que não era necessário o pré-teste com cada sujeito da pesquisa (TAE subordinado e chefia imediata) haja vista a aproximação das questões descritas nos roteiros. As entrevistas foram iniciadas com a participação de um TAE subordinado, o qual indicou outro TAE. No caso de indisponibilidade ou recusa em participar era selecionado um participante da lista previamente estabelecida.

As perguntas fundamentais do roteiro da entrevista apoiaram-se nos objetivos da pesquisa, no referencial teórico e em toda informação colhida sobre o fenômeno de interesse durante a análise documental. Além disso, foi adotado como apoio na elaboração do roteiro de entrevista o modelo utilizado por Aguiar (2011).

4.4 TRATAMENTO DOS DADOS

Para tratamento das entrevistas foi utilizada a análise de conteúdo, que no entendimento de Franco (2003) é um procedimento focado na busca do significado e sentido da mensagem, os quais estão vinculados às condições contextuais dos seus produtores. Sobretudo, a Análise de Conteúdo aproxima-se das características dessa pesquisa, pois se assenta nos pressupostos de uma concepção crítica e dinâmica da linguagem (FRANCO, 2003).

Segundo Bardin (2011, p. 48) a Análise de Conteúdo, no que se refere ao terreno, ao funcionamento e ao objetivo pode ser classificada como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimento relativo às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

Conforme a técnica de categorização temática sugerida por Bardin (2011), as entrevistas foram transcritas, analisadas e classificadas dentro de categorias, não definidas *à priori*. Durante o processo de categorização foram consideradas às condições de validade das categorias: exclusividade dos elementos em determinada categoria, ou seja, cada elemento não pode existir em mais de uma categoria; a homogeneidade e exaustividade, esgotando a totalidade do assunto; a pertinência ou adequação, na qual a categoria corresponde ao quadro teórico definido; objetividade e fidelidade, em que diferentes partes de um mesmo material, aplicado a mesma grade categorial, devem ser submetidas ao mesmo processo de codificação, independente da quantidade de análises e, a produtividade, quando o conjunto de categorias permite chegar aos resultados férteis (BARDIN, 2011, p. 150).

Após a transcrição das entrevistas gravadas foi realizada a análise conjunta das entrevistas, com o intuito de verificar a repetição dos temas encontrados e a pertinência desses na fala dos entrevistados. Nessa fase foram realizadas as operações de comparação teórica e classificação das informações obtidas. De acordo com Franco (2003) toda análise de conteúdo exige comparações textuais e

na exploração do material as descobertas precisam ter relevância teórica. Iniciada a classificação dos dados, foram definidas expressões, frases e parágrafos considerados determinantes das categorias definidas posteriormente.

Tendo como premissas o referencial teórico da Teoria da Ação Comunicativa de Habermas, bem como sua proposta conceitual de democracia deliberativa buscou-se trabalhar com os seguintes elementos de análise: atos de fala, mundo da vida, sistema, colonização do mundo da vida, esfera pública, ação comunicativa e instrumental ou estratégica.

A partir dos elementos de análise foram definidas à *posteriori*, a partir das falas dos TAEs e das chefias imediatas, quatro categorias principais: (1) Gestão Participativa: de que estamos falando? (2) Participação e integração: cada um vai lá e defende o seu! (3) Limites à Participação e (4) A insatisfação com a Gestão Participativa.

Apesar de estarem lotados em funções distintas, observou-se nas respostas dos TAEs subordinados e das chefias imediatas, durante as entrevistas, semelhanças que levaram à formulação das mesmas categorias temáticas. Esse fenômeno se deve, entre outros fatores, à questão dos subordinados terem vivenciado a experiência do cargo de chefia, seja por motivo de substituição no caso de férias ou licença ou por nomeação e posterior desistência do cargo de chefia por parte do TAE.

Desse modo, existe certa rotatividade nos cargos de chefia e, portanto, possibilidade de vivência pela maioria dos TAEs das experiências que o cargo pode proporcionar. Assim sendo, optou-se por manter as respostas homogêneas dos subordinados e as chefias imediatas nas categorias adequadas, conforme condições de validade das categorias (BARDIN, 2011).

5 ANÁLISE E RESULTADOS DA PESQUISA

5.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO A SER ESTUDADA

O Instituto Federal do Espírito Santo - Ifes foi criado em 1909, durante o governo de Nilo Peçanha, com a denominação Escola de Aprendizes e Artífices do Espírito Santo. Em 25 de outubro de 1910, por força do Decreto 9.070, ocorre à regulamentação visando à formação de profissionais artesãos, voltados para o trabalho manual.

A denominação Liceu Industrial de Vitória surge em 1937, quando a instituição passa a formar profissionais voltados para a produção em série. A transformação em Escola Técnica de Vitória ocorreu em 25 de fevereiro de 1942, quando a escola é transferida para o bairro Jucutuquara, onde está localizado atualmente o *campus* Vitória. A denominação Escola Técnica Federal do Espírito Santo (ETFES) se deu em 1965. De acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional (2015c), nesse momento o organograma da escola foi elaborado com base num modelo empresarial. O que denota a presença de ideias e práticas gerenciais na instituição, embora de maneira, ainda, ínfimas.

A mudança para Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo (Cefetes) só ocorreu em 22 de março de 1999, quando a instituição passou a ofertar cursos técnicos em nível subsequente ao médio, conhecido como pós-médio. Somente em 2004, tornou-se uma Instituição de ensino superior, o que possibilitou a expansão da oferta de cursos de graduação. O Sistema Cefetes era formado pelas Unidades de Ensino Descentralizadas de: Colatina (1993), Serra (2001), Cachoeiro de Itapemirim (2005), São Mateus e Cariacica (2006). Em 2008, como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foram implantadas as unidades de Linhares, Aracruz e Nova Venécia (IFES, 2015c).

Ao longo dos 106 anos de existência o Ifes tem sofrido diversas transformações orientadas por movimentos econômicos, sociais, políticos e culturais de nível nacional.

Tendo iniciado efetivamente em 1910, com poucos cursos e uma organização simples, composta por escassos professores dirigidos por José Francisco Monjardim, a Escola é atualmente gerida por meio de um complexo organograma [...] (SUETH et al, 2009, p.25).

Como uma das mais significativas transformações sofridas pelo Ifes temos, em 29 de dezembro de 2008, a Lei 11.892 sancionada pelo então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, que cria 38 Institutos Federais de Educação no país, dentre os quais o do Espírito Santo, mediante a integração do Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo e das Escolas Agrotécnicas Federais de Alegre, de Colatina e de Santa Teresa. A partir dessas mudanças, as relações, bem como os processos de gestão atingiram níveis elevados de complexidade constituindo um espaço propício para o surgimento de contradições.

Com a natureza jurídica de autarquia vinculada ao Ministério da Educação, o Ifes é uma instituição de educação superior, básica e profissional, pluricurricular, multicampi e descentralizada, especializada na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, sendo detentor de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar (IFES, 2015c). De acordo com a Lei 11.892, com proposta orçamentária anual identificada para cada *Campus* e a Reitoria, exceto no que diz respeito a pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores.

O Ifes possui regimento, organograma e estatuto geral, sendo que o funcionamento dos *Campi* é estabelecido pelo Regimento Geral. Atualmente, o organograma funcional do Ifes é composto por: (a) Conselho Superior, (b) Reitoria e (c) Campi, o qual possui um Conselho de Gestão como órgão consultivo (IFES, 2015a).

Dos órgãos que constituem o Ifes, o Conselho Superior se destaca por ser o único com caráter deliberativo. Em conjunto com o Colégio de Dirigentes, órgão de caráter consultivo formado pelo Reitor, Pró-Reitores e pelo Diretor-Geral de cada um dos *Campi* que integram o Instituto Federal, compõe o órgão superior responsável pela administração do Ifes. Nesse contexto, a Reitoria atua como órgão executivo.

Sendo instituído pela Lei nº 11.892/2008, o Conselho Superior é formado pelos membros da comunidade acadêmica, representantes de egressos, por

representantes da sociedade civil e do Ministério da Educação (MEC). No que se refere aos representantes da comunidade acadêmica, ocorre à eleição das chapas de professores, técnico-administrativos e estudantes formando, assim, o Colégio Eleitoral em cada *Campus*. A partir dos Colégios Eleitorais eleitos em todos os *Campi* serão apontados os cinco membros efetivos e suplentes de cada segmento para composição do Conselho Superior. O processo eleitoral ocorre em todos os *Campi* e Reitoria, para um mandato de dois anos.

A comunidade acadêmica do Instituto Federal do Espírito Santo é composta pelos corpos discente, docente e técnico-administrativo. O Ifes conta com 21 *Campi*, sendo que o quadro de trabalhadores ativos é formado por 1109 servidores docentes e 1173 servidores técnico-administrativos (TAE) (IFES, 2014a).

Nesse cenário, o *campus* Serra em conjunto com os 20 *Campi* e a Reitoria formam o Instituto Federal do Espírito Santo. Ao iniciar suas atividades acadêmicas em 12 de março 2001, por meio do Decreto Nº 91.628, de 5 de setembro de 1985, relativo ao Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico, possuía uma estrutura funcional simples formada por apenas cinco servidores transferidos de outros *Campi* para darem suporte ao início das atividades letivas. Na época, a Unidade de Ensino Descentralizada de Serra (Uned/Serra), assim denominada, ofertava cursos técnicos em automação industrial e informática.

De acordo com a coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoas, em 2004 foi realizado o primeiro concurso para contratação de técnico-administrativos para o *Campus*, sendo contratados 12 TAEs. Em 2008, o *Campus* passou a integrar uma estrutura única, o Instituto Federal do Espírito Santo, formado pelas unidades de Ensino do Cefetes e pelas Agrotécnicas. Nesse ano, já ofertando cursos superiores na área de informática e automação, o *Campus* contava com 74 docentes, 33 técnico-administrativos em educação e 1262 alunos (IFES, 2015b).

Em 2015 o *Campus* já possui 80 docentes, 60 TAEs e 2001 alunos (IFES, 2014b). Em relação aos TAEs, 13 estão enquadrados na classe C, 32 na classe D, e 15 na classe E, (BRASIL, 2015; IFES, 2014b). Sendo assim, o número de técnico-administrativos obteve um aumento considerável desde 2008 e junto com esse

crescimento as relações tornaram-se mais complexas e suscetíveis as contradições. Portanto, no universo de 21 *Campi* que formam o Ifes, o *campus* Serra configura um cenário conveniente e viável para investigar a prática da gestão participativa sob a perspectiva da TAC.

De acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional do *Campus* (IFES 2014b), atualmente, a estrutura administrativa do *Campus* é composta conforme o quadro a seguir:

Diretoria Geral Gabinete Coordenadoria de Protocolo e Arquivo Coordenadoria de Comunicação Social Conselho de Gestão Conselho de Ética Discente Comissão Própria de Avaliação Comissão Setorial Permanente de Pessoal Docente	Diretoria de Ensino Coordenadoria Pedagógica Coordenadoria de Apoio ao Ensino Coordenadoria de Registros Acadêmicos Coordenadoria da Biblioteca Coordenadoria de Integração de Escola Empresa Coordenadoria do Curso Técnico em Informática Coordenadoria do Curso Técnico em Automação Industrial Coordenadoria dos Cursos Superiores de Informática Coordenadoria do Curso de Engenharia de Controle e Automação Coordenadoria do Curso de Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas (EaD) Setor de Assistência Estudantil Setor de Enfermagem Núcleo de Apoio a Pessoas com Necessidades Especiais Comissão Interna de Acompanhamento da Política de Assistência Estudantil
Diretoria de Administração Coordenadoria de Licitações e Compras Coordenadoria de Obras, Manutenção e Serviços Auxiliares Coordenadoria de Patrimônio Coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoas Coordenadoria de Controle e Almoxarifado Coordenadoria de Execução Financeira e Orçamentária Coordenação de Gestão de Contratos Coordenadoria de Tecnologia da Informação Coordenadoria de Contabilidade	Diretoria de Pesquisa e Extensão Coordenadoria de Pesquisa Coordenadoria de Extensão Pronatec Prominp Núcleo Incubador Núcleo de Arte e Cultura

Quadro 2 – PDI : Organização administrativa do *campus* Serra

Fonte: Ifes (2014b, p. 17)

Em relação à distribuição dos TAEs nas diretorias de área: três estão lotados na Diretoria Geral distribuídos entre o Gabinete e a Coordenadoria de Comunicação Social; na Diretoria de Ensino são 30 TAEs distribuídos entre os respectivos setores

e coordenadorias, na Diretoria Administrativa estão lotados 25 TAEs e na Diretoria de Pesquisa e Extensão dois técnico-administrativos estão lotados.

Com 14 anos de atuação, o *campus* Serra tem se posicionado em relação às mudanças ocorridas no Ifes implementando os programas e ferramentas gerenciais propostos pelo Planejamento Estratégico e pelo Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do Instituto. Na estrutura Ifes o primeiro trabalho de elaboração do PDI foi realizado em 2009, para o planejamento referente ao quinquênio 2009/2013. Em 2013 teve início à construção do planejamento estratégico para definição do PDI relativo ao quinquênio 2014/2018. A forma de elaboração desse projeto bem como as principais características serão descritas posteriormente.

No que se refere à definição dos instrumentos normativos (Estatuto, Regimento, Resoluções do Conselho e Atos) e organograma, os mesmos estão definidos apenas em nível de Reitoria (IFES, 2015d). O organograma dos *Campi* e os respectivos instrumentos normativos estão em fase de construção. Essa deficiência, também, está presente no Conselho de Gestão do *campus* Serra, cujo regimento interno de funcionamento está em fase de atualização e não há cronograma de reuniões, as quais acontecem conforme há necessidade de convocação pela direção geral.

As limitações estruturais se estendem ao funcionamento dos mecanismos de participação existentes, os quais se apresentam como oportunidade de participação quando, na verdade, configuram um espaço norteado por jogos de interesses. O que emerge na fala dos entrevistados e na ação comunicativa identificada durante a observação participante, conforme descrito nas próximas seções.

5.2 A PRÁTICA DA GESTÃO PARTICIPATIVA NO *CAMPUS* SERRA NO ÂMBITO DA ATUAÇÃO DOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS

Com uma estrutura simples, o *campus* Serra inicia suas atividades sem a existência de mecanismos participativos institucionalizados. Atuando como Unidade Descentralizada, cujos processos orçamentários e de gestão de pessoas eram

designados à estrutura administrativa central do Cefetes localizada na unidade de Vitória, em Jucutuquara.

De acordo com a coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoas do *Campus*, os processos de gestão orçamentária e de pessoal eram simples, não demandavam grande fluxos de atividades, pois eram executados pela administração central do Cefetes. Portanto, cabia somente à equipe do *Campus* a consolidação das informações necessárias para execução dos processos pela equipe da administração localizada em Vitória.

Em 2004 foi realizado o primeiro concurso público para contratação de servidores técnico-administrativos, para o *campus* Serra. Nesse período foram contratados 12 TAEs. Nesse cenário, a participação do servidor TAE era realizada de maneira informal, sem a existência de mecanismos de participação instituídos. A tomada de decisão ocorria de maneira verticalizada, da Direção Geral para os coordenados, nos assuntos que poderiam impactar o coletivo de maneira geral, e os setores, de maneira específica: “Eu acho que quando eu entrei aqui, talvez assim a gestão, ela não era muito assim divulgada. Havia as tomadas de decisões, mas, não se usava muito a participação do servidor” (TAE-1).

Em 2006 foi iniciada a implementação do Programa de Avaliação de Desempenho no *campus* Serra, em observância ao Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE) proposto pelo Sistema Cefetes.

O Programa de Avaliação de Desempenho foi pensado no âmbito da política permanente de organização e gestão de pessoas do Cefetes em atendimento as diretrizes determinadas pelo Decreto nº 5.825, de 29 de junho de 2006, o qual regulamenta a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Essa política está consolidada no Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE).

De acordo com o PCCTAE, a avaliação de desempenho objetiva:

Avaliar e analisar o desempenho do servidor técnico-administrativo em educação em seu ambiente de trabalho, como um processo pedagógico, de forma sistemática e mediante critérios objetivos, com a finalidade de subsidiar a política de desenvolvimento institucional, para definir as diretrizes da política de gestão de pessoas e a qualificação dos serviços prestados à comunidade (IFES, 2006, p. 7).

Para alcançar esse objetivo macro a Avaliação de Desempenho deveria fornecer indicadores para o subsídio do planejamento estratégico; das melhorias dos processos de trabalho; identificação e avaliação do desempenho individual e coletivo do servidor; elaboração do Programa Anual de Capacitação e Aperfeiçoamento, bem como o dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal e das políticas de saúde ocupacional; promoção do desenvolvimento institucional; e em última instância, aferir mérito para progressão (IFES, 2006, p. 87).

De acordo com a coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoas do *Campus*, a utilização dos resultados da Avaliação de Desempenho restringe-se à progressão do servidor, pois não existem, no âmbito do Ifes e do próprio *Campus*, mecanismos que possibilitem a utilização dos resultados da Avaliação de Desempenho para fins de desenvolvimento institucional tanto em nível de infraestrutura, quanto de gestão de pessoas.

Portanto, compreende-se que, em relação à efetividade dessa ferramenta gerencial no processo de mobilização da participação do servidor, a Avaliação de Desempenho não representa uma forma de controle para se alcançar as metas da instituição, tão pouco subsídio para a promoção de melhorias dos processos de trabalho e de construção de uma política de formação continuada dos TAEs. A ferramenta é vista apenas para fins de progressão e a sua aplicação restringe-se a um procedimento formal em atendimento à legislação. Não possui, portanto, qualquer efeito mobilizador participativo sobre o comportamento dos servidores. A fala da chefia imediata a seguir afirma esse argumento:

Na prática não acontece. Não interfere ou interfere pouco. Porque as avaliações, na verdade, ela vai tá acontecendo, assim, parciais. Se eu conheço fulano não vou querer também achar que ele vai ser mal avaliado. É por aí, entendeu, a não ser que seja uma pessoa muito incompetente. As avaliações, elas são parciais. As avaliações para elas serem efetivas elas deveriam ser feitas por pessoas totalmente fora do convívio daquela pessoa. Mas aí você vai perguntar: como vai ser feita a avaliação? Não sei, ela ou ele iria lá e olhava a produtividade. Não sei. Então, hoje tem o

seguinte: é difícil, porque você vai avaliar e você acaba sendo parcial por conhece a pessoa, não vai querer mal pra aquela pessoa, mas ao mesmo tempo em que você faz isso acaba sendo leve na avaliação. Mas, também se você colocar uma pessoa de fora pra avaliar, que ela poderia ser um pouco mais crítica, falta mecanismos externos pra avaliar ela. Então, onde nós vamos chegar, eu não sei. Avaliação institucional é muito crítica. Eu não consigo ver uma forma muito pra resolver a questão (CHI-12).

Em 2008, com a criação dos Institutos Federais, por meio da Lei nº 11.892/2008, as atividades administrativas, até então centralizadas na Unidade de Vitória, são transferidas para os *Campi*. O *Campus* passa a atuar como executor dos processos administrativos como, por exemplo, folha de pagamento, financeiro, orçamentário, manutenção e obras, fiscalização de contratos etc.

No que se refere à autonomia do *Campus* após essa mudança, as ações ficaram restritas a resolução das questões necessárias ao funcionamento das atividades internas. A verba transferida pela Reitoria deve ser priorizada para pagamento das despesas como água, luz, telefone e contratos. O excedente é usado para pagamento de diárias, passagens e inscrições em cursos e eventos de servidores docentes e técnico-administrativos.

O resultado das mudanças no *campus* Serra ocorridas a partir de 2008 foi à necessidade de aumento do quadro funcional administrativo para a execução dos processos administrativos. Sendo assim, em 2010, o *Campus* já contava com 39 Técnico-Administrativos em Educação contratados por via de concurso público (IFES, 2015e).

Nesse período tem-se a criação do Conselho de Gestão, por força da portaria nº 074, órgão consultivo da direção geral, atualmente visto pelos TAEs como único mecanismo institucional de participação ofertado pelo *Campus*. Por meio da portaria nº 075, o diretor-geral nomeia os membros/representantes desse órgão consultivo, tendo na composição: um presidente, um vice-presidente, dois gerentes, um subgerente, 16 coordenadores de setor e quatro representantes discentes, sendo dois suplentes. O Conselho de Gestão:

Presidido pelo Diretor-Geral do *Campus* é órgão consultivo da Direção Geral e tem a finalidade de colaborar para o aperfeiçoamento da gestão e

do processo educativo, além de zelar pela correta execução das políticas do Ifes em cada *Campus* (IFES, 2015a, p. 21).

No que se refere à articulação interna no Conselho, compreende-se a existência de dois grupos bem definidos que disputam os benefícios no processo de tomada de decisão: os docentes e os técnico-administrativos. O que reforça a concepção desse mecanismo participativo como espaço de disputa de poder de um grupo com interesses e objetivos específicos.

Por não participar, eu não consigo ver assim, claramente, o resultado do Conselho atuando né. É mais por ouvir falar de alguém que participa. Alguma coisa assim, que existe meio que uma 'rixa' entre os TAE e docentes dentro do Conselho (TAE-4).

No regimento do Conselho de Gestão não foi identificado o caráter representativo do órgão, além disso, na própria atuação do mesmo não é possível compreender o viés da representação, haja vista que as decisões tomadas não são compartilhadas ao demais servidores. Sendo assim, há o reforço da ideia centralizadora e autoritária, presente nas demais práticas participativas existentes no *Campus*, no âmbito da atuação do Conselho, cuja participação se esgota no cargo de coordenador. Os demais servidores que não possuem cargo de chefia ficam alheios às informações, bem como a todo o processo de gestão participativa do *Campus*:

Mas eu acho que não representa a maioria né. Porque eu não sei como é formado o Conselho de Gestão. Quem que tá ali participando, quem que tá ali representando [...] Por não participar, eu não consigo ver assim, claramente, o resultado do Conselho atuando né. É mais por ouvir falar de alguém que participa (TAE-4).

Sei que existe o Conselho, mas não sabia, por exemplo, fui saber recentemente que era só coordenador que participavam. Nunca li um instrumento que institui o Conselho, regras, deveres e direitos (TAE-8).

Além disso, a inexistência de um cronograma de reuniões do Conselho de Gestão, as quais acontecem conforme necessidade de convocação da Direção Geral, reforça a ideia de que a atuação do Conselho está condicionada à necessidade do gestor ou de um grupo específico, funcionando como um órgão de assessoramento da gestão, conforme abordado pelos TAEs e chefias imediatas:

[...] eu percebo o Conselho de Gestão assim: algumas coisas são decididas pela direção, pelas direções né. Pela direção de ensino, administração e tal,

algumas outras questões a gente precisa do aval do, não tem muita definição, o que, que eu posso decidir sozinho e o que, que eu posso levar para o Conselho de Gestão. Então, assim, não existe uma frequência disso. É quando surge alguma demanda algumas demandas que o diretor compreende que ele tem que levar para o Conselho de Gestão (TAE-3).

O Conselho hoje em dia ele só é chamado quando tem um assunto muito importante pra resolver. Ele não tem uma periodicidade: Oh! De três em três meses, de dois em dois meses o Conselho vai reunir, nós vamos debater o que está acontecendo aqui no *Campus*! Não existe isso, é quando a direção acha que precisa, que não quer tomar a decisão sozinha, aí chama o Conselho (CHI-9).

Conforme assevera Faria (2009a, p. 123), a cooptação dos servidores nos assuntos de interesse da gestão é uma estratégia gerencial de controle visando à diminuição de possíveis conflitos e a manutenção do interesse dos mesmos nos projetos da instituição. Ao mesmo tempo, a falta de clareza e transparência existentes no âmbito da atuação do Conselho contribui para a desarticulação coletiva e para a manutenção de uma política centralizadora e clientelista.

Sendo assim, o Conselho de Gestão, enquanto espaço de discussão, representa a extensão das práticas de gestão participativa, de cunho instrumental, que acontecem no *Campus* caracterizadas pelo imediatismo, onde o fim é o atendimento de interesses pessoais ou de um grupo e não o entendimento para um fim coletivo.

A partir da criação do Conselho de Gestão, as reuniões tornaram-se o principal canal de participação dos TAEs na tomada de decisão. Contudo, o processo de mobilização e formação dessas reuniões, ainda, se apresenta baseado em formas antigas de construção da tomada de decisão, conduzidas pelo personalismo e jogos de interesses de um grupo ou de um setor em específico. A fala do TAE-5 destaca essa situação: “[...] a instituição cresceu e a mesma forma de proceder continuou: pessoalidade e informalidade (TAE-5)”.

Essa prática contrapõe aos argumentos de Streck e Adams (2006), quando afirmam que participação é processo e não um meio para alcançar resultados. Sendo assim, a oferta de canais participativos não garante a participação se esses mecanismos não forem pensados enquanto espaços democráticos para discussão, onde todos tem igual condição de argumentar e se justificarem, num processo transparente e

livre de coerção: “Porque é assim, é o que eu falei, não basta você ter o espaço, a forma como ele vai acontecer, pode ser superautoritária, como vem sendo” (TAE-2).

Conforme afirma Habermas (2002, p. 51), no agir comunicativo todos os participantes devem ser capazes de se justificarem e argumentarem, livres de qualquer forma de coação. Contudo, o que se percebe é que alguns participantes se sentem coibidos a falar em razão do ambiente de hostilidade criado por outros participantes:

Porque às vezes a gente vai e aí uma determinada pessoa que tá numa situação de poder ou que tem uma influencia maior, às vezes a opinião dela é levada em consideração ou muitas vezes se decide alguma coisa, mas não se faz aquilo que foi decidido no Conselho de Gestão (TAE-5).

Mas eu percebo, vamos supor, quando eu participava do Conselho, quando eu participei uma vez. Eu não senti muita abertura para os TAE. Porque tudo o que a gente colocava, como a comunidade ali também tinha representatividade dos professores, a gente era meio que deixado de escanteio. A gente falava e não era tão, sempre envolvia sempre quem tinha maior voz eram os professores. Mas eu percebia que algumas pessoas tentavam falar e até conseguiam se impor. Mas, o todo não (TAE-6).

As oportunidades de participação construídas sob um viés centralizador e personalista fortalece a criação de grupos com interesse e objetivos específicos, ou seja, a fragmentação e a descrença no processo participativo enquanto espaço emancipatório. Esses fenômenos são transversais a toda prática de gestão participativa existentes no *Campus*, estendendo-se inclusive às ações de planejamento implementadas pela Reitoria no *campus* Serra.

Em 2013 tem início no Ifes a execução do Planejamento Estratégico visando a construção de fundamentos que viabilizassem a elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional. A proposta do Ifes para elaboração do PDI defende um modelo de planejamento do tipo estratégico e participativo (IFES, 2015c). A respeito da conceituação desse tipo de planejamento, Habermas (1989) defende que na ação estratégica prevalece apenas a perspectiva de um dos participantes, sendo os demais participantes um meio para se alcançar os resultados.

Nessa perspectiva, a gestão participativa ocorre de forma verticalizada, em nível de consulta e “[...] constitui-se como ideologia do capital, como estratégia de dominação e controle e não como iniciativa do trabalhador” (FARIA, 2009a, p. 120). As falas dos entrevistados destacam que a construção do planejamento estratégico foi realizada por um grupo de pessoas e que a maior parte dos servidores participou de forma consultiva nas reuniões:

Nós temos algumas pessoas dentro do *Campus* que faz né, a gente tem uma comissão que tem, e eles participam de reuniões fora e tudo pra discutir isso. Então, disseram que isso viria pra gente num momento (TAE-6).

Aí depois foi se falando entre os anos, planejamento estratégico, planejamento estratégico tal, tal, mas que tudo já estava que parecendo pronto, entendeu? Então vindo de lá, dos superiores que eu falo (CHI-2).

A respeito da fala do TAE-6 e do CHI-2 embora estejam em funções diferentes, existe uma aproximação no que se refere à afirmação do processo de exclusão existente na participação. Esse fator leva à discussão sobre o que está subliminar à dinâmica da constituição dos grupos estratégicos detentores do processo de decisão.

Embora exista a fragmentação por categoria (docentes, TAE, níveis de classificação etc.) compreende-se que a tomada de decisão fica subjugada a um grupo com condições de articulação e com aproximação ideológica, sem, no entanto, se restringir à categoria de lotação. Da mesma forma, o pertencimento a uma determinada categoria não garante a participação, pois a ação dos indivíduos está sujeita a maneira como são estruturados os sistemas de solidariedade entre os trabalhadores.

A esse respeito, Paes de Paula (2005b) afirma que a implementação do modelo gerencialistas de gestão pública não resulta no rompimento com o ideal tecnocrático, pois o processo decisório continua com o monopólio de um núcleo estratégico. Desta forma, permanece a reprodução do autoritarismo e do patrimonialismo e o afastamento da coletividade das decisões estratégicas e da formulação de políticas da Instituição.

Com a proposta de que todo o processo deveria ser construído de forma participativa e democrática, as informações sobre o planejamento estratégico foram disponibilizadas no site da Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional do Ifes, a Prodi, por meio do *link* “Planejamento Estratégico”. Todo o processo ocorreu conforme o cronograma de atividades pré-estabelecido em nível de Reitoria, sem a implementação de ações que pudessem medir o nível de participação dos servidores. Sendo assim, não ocorreu nenhum tipo de mobilização para além das informações enviadas pelo *e-mail* institucional e disponibilizadas no site da Reitoria, o que refletiu negativamente na participação dos servidores.

A fala da chefia imediata e dos TAEs, ao abordar a falta de socialização sobre a importância do processo de construção do planejamento estratégico, ressalta a ineficiência dessa forma de compartilhamento de informação entre os servidores.

Mandar um *e-mail*, individualizar, é simplesmente fragmentar as coisas pra que a gente não se reúna e debata coletivamente as coisas (TAE-2).

[...] e olha que se é passado de forma, talvez do jeito que é passado lá do *e-mail* lá do Ifes, talvez não seja a maneira mais eficiente né. *E-mail*, a gente recebe muito *e-mail*. Talvez, Notícias do Ifes, muita gente nem lê aquilo (TAE-8).

Ressalta-se que a teoria hegemônica não está preocupada com os meios, mas enfatiza apenas os fins, a busca por resultados independente de como são alcançados. Desse modo, esse modelo participativo afasta-se da visão habermasiana de democracia deliberativa procedimental, pautada no debate público entre atores livres e com condições iguais de participação.

Na instituição estudada, no que se refere à construção do planejamento estratégico, a atenção aos interesses coletivos é subordinada à busca pelo cumprimento da legislação e pelo alcance dos resultados. Embora esteja registrado nos documentos do planejamento o interesse em conhecer as necessidades da comunidade, não houve preocupação com a mobilização e acompanhamento da participação dessa comunidade no processo.

E acho que também é a falta da motivação do seu diretor ali te motivar pra aquela demanda: ‘Ah! Vamos participar vocês aqui pra isso. Com isso aqui a gente pode conseguir isso e isso. Vai ser legal no *Campus*!’ (TAE-8).

No fundo eu acho que não foi feita uma conscientização do quanto era importante fazer o planejamento estratégico de quase cinco anos, que já foi fechado. Então, por mais que tivesse a comissão, eu acho que a gente de certa forma errou, é que a comissão ela trabalhou o tempo todo, mas não é a comissão trabalhar o tempo todo, é a comissão na verdade ter repassado isso para os setores e ter pego a resposta. Porque a comissão existe né, mas ela deve representar um grupo, ela não pode representar uma visão pessoal (CHI-11).

Não obstante, a constatação de Paes de Paula (2005b) sobre a realidade do setor público ao afirmar a necessidade de maior esforço de mobilização por parte da gestão para a adesão dos servidores, a participação do TAE se perde numa visão simplista da gestão do *Campus* a respeito desse processo de mobilização. O que expressa a colonização do mundo da vida pelo sistema, numa visão de mercado e para o mercado, onde as pretensões de validade são substituídas pelas pretensões de poder (HABERMAS, 2012, v. 2, p. 59) e onde a eficácia está associada ao menor esforço para se alcançar resultados. Desse modo, há sobreposição das práticas e valores instrumentais que fundamentam a ação estratégica em relação aos aspectos sociopolíticos defendidos na ação comunicativa de Habermas (1989), onde o fim deve ser o entendimento e o bem coletivo.

Portanto, entende-se que o modelo de gestão utilizado para a construção e implantação do planejamento estratégico e, por consequência, do Plano de Desenvolvimento Institucional, não está orientado para a realidade do *campus* Serra que apresenta, conforme sugere Paes de Paula (2005b) a respeito das expectativas do setor público: (1) a existência de práticas administrativas específicas expressas numa estrutura complexa, a qual apresenta um cenário confuso de ações e práticas, que não é visto de forma sistemática pelos TAEs, mas como “peças” desconectadas e fragmentadas; (2) a busca incessante do diálogo entre a administração e a política denota não um agir em busca da construção da verdade procedimental e do bem coletivo, mas estratégias para atendimento aos interesses individuais ou de um grupo; (3) e ainda a democratização do Estado, que traz em seu processo de construção e consolidação fenômenos que conduzem aos “*déficits* de formação política de opinião e da possibilidade de efetiva participação nos processos decisórios” (JACOBI, 2008, p.114, grifo do autor), uma vez que os servidores, em geral, estão ausentes do processo de construção da tomada de decisão.

A fala dos entrevistados a seguir, também, pontuada por outros TAEs, destaca uma *mea culpa* na baixa participação no processo de construção do planejamento estratégico, expressa na falta de tempo e falta de interesse em participar. Em Habermas (2012, v. 1 e 2), sobretudo, essa *mea culpa* reflete o processo de colonização do mundo da vida, no qual as estruturas “dinheiro” e “poder” levam o indivíduo a priorizar a busca por resultados imediatos na forma de resolução das questões emergenciais, em detrimento das ações que exigem argumentação e que demandam longo prazo para serem efetivadas.

[...] a gente não tem conhecimento porque a gente não se interessa. [...] Falta de interesse eu acho, de buscar e ver o que está acontecendo (TAE-1).

Não sei se é rejeição, eu sei é que as pessoas não se preocupam muito em ajudar, em participar (CHI-1)

Eu vejo que o planejamento estratégico, as pessoas, quando iniciou, não tiveram interesse em ir lá ver. Tanto que eu participei de alguns e tinham dez pessoas no planejamento estratégico. Às vezes acontece muito isso aqui, tem a informação, as pessoas não buscam e quando começa a acontece começam a tá, às vezes reclamando porque isso foi colocado, mas sendo que no início ele não teve interesse de tá participando (CHI-3).

Sobretudo, a respeito da construção e implementação do planejamento estratégico e do Plano de Desenvolvimento Institucional, a fala dos TAEs retratam um estado de crise na construção de práticas de gestão participativas, transversal a todo processo de tomada de decisão. Os TAEs e as chefias imediatas, de maneira geral, não têm conhecimento sobre o processo de construção e implementação. As respostas foram dadas de maneira generalizada:

Eu acho assim que os dirigentes estão se esforçando pra que isso ocorra. Eu não vejo agora, depois que teve aquele todo, né, levantamento, foi feito todo um estudo. Eu também, por estar assim, a gente não tem conhecimento porque a gente não se interessa. Então, depois que teve aquilo, eu não sei em que ponto parou se já foram concluídos os trabalhos (TAE-1).

Eu acho que a própria, quando eu coloco pra você o ‘não sei como foi construído’ eu acho que isso reflete um pouco assim, estou falando de mim, mas acho que isso reflete um pouco também o setor. Entendeu? No sentido de as pessoas não se colocarem, participar. Talvez por falta de uma mobilização mesmo, eu não sei. Não consigo colocar isso pra você [...] Não sei. O ‘não sei’ está dizendo muita coisa. Do que devia e do que não acontece (TAE-7).

Olha acredito que sim, já está sendo implantado. Tá no início ainda, mas tá aos poucos, já começou a ser implantado (CHI-4).

No que se refere à autonomia do *Campus* compreende-se que passa pela criação e extinção dos cursos e coordenadorias, contudo, projetos estratégicos e políticos como a construção de salas de aula, laboratórios, contratação de servidores, processo seletivo de aluno, elaboração de organograma e regimento interno são efetivados em concordância com a Reitoria. A fala do TAE-2 relata uma autonomia “vigiada” pela Reitoria, também expressa nos relatos de outros entrevistados:

[...] E não tem regulamentação, não é falado. Alega-se algumas coisas, mas não é falado não, é uma negociação, mas não envia-se memorandos, nada disso. Autonomia vigiada (TAE-2).

Eu acho que tem hora que eles *brecam* muito a gente também. [...] Eles falam só na reunião, que existe, que tem que passar tudo por eles porque se não fica tudo bagunçado, pra cada um se virar de uma forma, assim (CHI-3).

Acrescenta-se a essa autonomia “vigiada” as limitações impostas pelo MEC na forma de elaboração dos diversos projetos de reforma da Constituição, das medidas provisórias, dos projetos de lei e decretos cuja lógica de adesão nos Institutos Federais passa pela obtenção de recursos financeiros. Um mecanismo utilizado pelo MEC para induzir essas instituições a aderirem à implementação da Reforma (LIMA FILHO, 2002). Essa questão foi evidenciada pelo gestor do *Campus* durante a reunião do Conselho de Gestão para discussão sobre a implementação do curso técnico integrado. Segundo ele, o *campus* Serra receberia mais recursos ao ofertar a educação básica na forma do integrado, em atendimento a Lei nº 11.892, a qual designa os IFs enquanto instituições de educação básica, profissional e superior.

Contudo, haja vista a autonomia do *Campus* para criar cursos, é nítido no discurso do gestor em torno dessa questão, o uso do MEC como mecanismo impositivo para se alcançar a aceitação dos demais. A execução de outras atividades relativas à rotina não passa pela instância do MEC, mas é possível perceber que os termos “MEC” e “Reitoria” têm sido utilizados como mecanismos de controle e dominação para justificar a implementação de ações e procedimentos nas atividades do *Campus* como, por exemplo, na área de Tecnologia da Informação, Comunicação, Desenvolvimento de Pessoas entre outras.

Atualmente, a organização administrativa do *campus* Serra possui em sua composição diversos órgãos permanentes formados por servidores e alunos (Conselho de Gestão, Conselho de Ética Discente, Comissão Própria de Avaliação, Comissão Setorial Permanente de Pessoal Docente e Comissão Interna de Acompanhamento da Política de Assistência Estudantil), cujas atribuições passam pelo assessoramento, acompanhamento e avaliação das questões relativas ao contexto do *Campus* (IFES, 2014b).

Além disso, existe a criação das comissões provisórias e temáticas, compostas por servidores que podem estar lotados em áreas ou funções distintas em torno de um processo em andamento, como por exemplo, comissão de pregão eletrônico, de processo eleitoral, de organização de evento, de fiscalização de obras, de pesquisa, de compras etc. Essas comissões são formadas por indicação do diretor-geral e tem por parâmetro inicial a atividade fim em que o servidor esteja lotado. A partir dos relatos dos entrevistados entende-se que o papel das comissões seria de levar para as reuniões as sugestões dos demais servidores, mas na observação participante foi possível perceber que a decisão tomada reflete apenas a opinião dos membros da comissão. Essa constatação ficou evidente durante as reuniões do Conselho de Gestão quando na fala dos membros era expressa apenas a opinião pessoal sobre a questão discutida. Era comum o uso das expressões “eu penso que”, “eu percebo que”, “para mim” etc.

Há, também, a participação dos servidores em fóruns setoriais, os quais são formados por representantes das áreas de atuação afins dos *Campi* e Reitoria, como por exemplo, Fórum de Bibliotecários, Fórum de Comunicadores, Fórum de Diretores-gerais, Fórum de Gestão Pedagógica, Fórum dos Núcleos de Atendimento às Pessoas com Necessidades Específicas (Napne's) etc. (IFES, 2015a). A criação dos fóruns tem por finalidade a possibilidade de ampliação de espaço para discussão e uniformização dos procedimentos. Os fóruns não possuem caráter deliberativo e estão estruturados em nível multicampi e Reitoria, ou seja, não é uma estrutura interna ao *Campus*.

Sobretudo, grande parte desses mecanismos participativos de caráter representativo foi construída com a finalidade de discussão e, por vezes, tomada de decisão sobre

questões pontuais, temáticas, que impactam um público específico, como por exemplo, a Comissão Setorial Permanente de Pessoal Docente, com abrangência na área de atuação dos professores, o Conselho de Ética Discente e a Comissão Interna de Acompanhamento da Política de Assistência Estudantil, que atuam diretamente no contexto dos discentes e docentes da Instituição.

A necessidade de formação das comissões temporárias, por sua vez, está fundamentada numa conceituação funcionalista¹² voltada para o aumento da produtividade e responsabilização por parte do servidor com o processo a ser executado. A composição é representativa, contudo as discussões ficam restritas aos membros da comissão, sem a existência de divulgação das pautas e dos resultados. Sendo assim, a tomada de decisão nessa forma de participação não reflete o interesse do coletivo tão pouco resolve os conflitos de natureza de classe, apenas cria um ambiente de apaziguamento ao atender as necessidades e interesses de um grupo específico (FARIA, 2009a).

No que se refere ao Processo Eleitoral como mecanismo participativo, nos *Campi* os diretores-gerais são nomeados pelo Reitor para um mandato de quatro anos, após consulta à comunidade do respectivo *Campus*, conforme regulamenta a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, atribuindo peso de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo docente, de 1/3 (um terço) para a manifestação dos servidores técnico-administrativos e de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo discente. Os demais cargos de chefia de diretoria de área e coordenação são ocupados em via de indicação do diretor-geral do *Campus*.

Apesar das mudanças na estrutura organizativa permaneceram as “velhas” práticas de condução do processo de construção da tomada de decisão engendradas nas primeiras relações estabelecidas durante o início das atividades do *Campus*. Práticas construídas sobre um viés personalista e informal, marcado por laços de amizade, que conduzem as relações de trabalho.

¹² Funcionalismo é uma corrente epistemológica “[...] apoiada em suposições sobre a natureza unitária e ordenada das organizações. [...] O conceito chave é o da organização como um ‘sistema’ em que é funcionalmente eficaz atingir metas explícitas formalmente definidas por intermédio da tomada de decisão racional. A tarefa da administração, conforme essa visão, é definir e atingir essas metas [...]” (CLEGG; HARD, 1999, p.28).

Nosso *Campus* há poucos anos era muito pequeno e cresceu rapidamente em volume de servidores e a gestão continuou dando o mesmo tratamento com a nova estrutura. A minha percepção é que os gestores realizam suas atividades, sem muito aprofundamento de uma gestão democrática participativa. Isso é difícil para os moldes democráticos, dessa forma, todos acreditam que vivem em democracia e na verdade, não a praticamos efetivamente (TAE-5).

Conforme exposto nos parágrafos anteriores, há uma grande fragmentação no processo decisório materializada na formação de diversos órgãos consultivos, normativos, de execução e de avaliação e na criação de diversos setores. O que configura uma estrutura complexa, tanto em nível de lés quanto em nível de *Campus*.

Esclarecido o desenvolvimento da prática da gestão participativa no *campus* Serra no âmbito da atuação dos TAEs, parte-se para a análise das categorias temáticas apreendidas durante as entrevistas e na observação participante.

5.3 A PRÁTICA DA GESTÃO PARTICIPATIVA A PARTIR DO ENTENDIMENTO DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO E DAS CHEFIAS IMEDIATAS

5.3.1 Gestão participativa: de que estamos falando?

Conforme visto na apresentação do marco teórico, a variedade conceitual em torno do tema participação tem levado a uma série de experiências que se definem democráticas, mas que abrigam diferentes interpretações e distorções por parte dos cidadãos de forma geral, e dos trabalhadores de forma específica em organizações (BRANDÃO, 2010; BRASIL; CARNEIRO, 2011; LÜCHMAN, 2012; MENDES; BARBOSA; RODRIGUES, 2009; MOTTA, 1983; RODRÍGUEZ, 2010).

No *campus* Serra, na prática, a importância dada à participação na gestão apresenta ambiguidades que, longe de significarem um processo de diálogo entre os servidores e gestores para a formação de uma esfera pública, nos moldes da democracia deliberativa de Habermas (1995), como espaço de transparência e de aprendizado social, em geral, caminha tão somente em direção aos aspectos gerenciais de eficiência com vistas aos resultados institucionais e pessoais.

Contudo, sem darem a devida importância para o processo de elaboração da política organizacional e para a construção do planejamento estratégico (ABRUCIO, 1997).

Habermas (2012, v. 2, p. 425), ao conceituar a sociedade como sendo: “[...] um conjunto de ações de grupos socialmente integrados, que se estabilizaram sistemicamente [...]” assevera a ideia da relação entre os estímulos sociais e as ações dos agentes de uma organização. A sociedade é entendida assim, simultaneamente, como mundo da vida e sistema (PINTO, 1995). Sendo assim, no âmbito organizacional repetem-se as tradicionais formas sociais de definição da participação, mudando apenas o contexto.

No cenário organizacional, o que conjectura é a possibilidade de diminuir a resistência e aumentar a produtividade (FARIA, 2009a), por via da valorização das habilidades individuais e, também, com a implementação da colaboração por processo de trabalho (KUMAR, 1997), no lugar de explicitar o conflito e buscar acordos como na democracia deliberativa, como forma de tomada de decisão baseada no poder do melhor argumento. O depoimento do TAE-2 aponta para essa ideia da replicação na instituição das tradicionais formas de participação predominantes na sociedade:

Então talvez, acho que esse é o nosso desafio que eu sinto aqui no *Campus* é essa questão de como a gente tem condições de pensar coletivamente. É o que falta. Talvez a nossa realidade é uma micropolítica do que realmente a gente se passa no nosso mundo né (TAE-2).

É pertinente compreender o que pensam os técnico-administrativos e as chefias imediatas para que se possa projetar uma perspectiva de participação na tomada de decisão, nos moldes da democracia deliberativa de Habermas. Ao mesmo tempo, analisar o processo interativo dos TAEs no que se refere à prática específica de gestão participativa, uma vez que o agir comunicativo depende da consolidação da esfera pública, onde os indivíduos podem agir coletivamente com base na solidariedade, autonomia e reconhecimento da diferença (HABERMAS, 2012, v. 2), pode mostrar limites e possibilidades dos lugares da participação e contribuir para a construção de uma participação ativa (STRECK; ADAMS, 2006, p. 96).

Sendo assim, no entendimento dos TAEs e das chefias imediatas do *campus* Serra o significado do termo gestão participativa configura três tipos de participação: (1) como espaço para o êxito na resolução de problemas setoriais; (2) como espaço para o diálogo no nível de consulta; (3) e como lugar para construção coletiva por meio da discussão e entendimento.

Faria (2009a) ressalta que a participação como espaço para êxito na resolução de problemas setoriais ou restrita ao local de trabalho, sem o envolvimento com os temas globais da organização, aproxima-se da participação consultiva, na medida em que o trabalhador é envolvido na operação das tarefas, e em alguns momentos pode ser chamado a opinar sobre as melhores maneiras de realizar as tarefas e dar sugestões de melhoria nos processos de controle do trabalho.

De acordo com Faria (2009a, p. 120), a participação restrita e consultiva “[...] constitui-se exclusivamente como ideologia do capital, como estratégia de dominação e controle e não como iniciativa do trabalhador”. O significado consultivo dado ao termo “gestão participativa” por alguns TAEs e chefias imediatas é relatado a seguir:

Gestão participativa é quando todo mundo pode colaborar com os objetivos, ao dos cumprimentos dos objetivos da instituição (TAE-8).

Gestão participativa é você está dentro do processo de gestão, daqui no *Campus* no caso, você dá opinião, dá ideias, atuar mais efetivamente. Ter abertura, né, para atuar (CHI-1).

É onde ela é colaborativa, você conta com as pessoas dos outros setores pra resolver os problemas e você participa também dessas soluções dos setores dos outros. Tudo é intrínseco, tudo é relacionado (CHI-6).

Essa conceituação está associada à racionalidade instrumental onde prevalece apenas a perspectiva de um dos participantes (o agente da ação racional), sendo o outro considerado um meio para o êxito, sem a preocupação com a emancipação e a possibilidade do diálogo e do aprendizado coletivo. E nesse caso, considerando a linguagem como recurso indispensável à interação, a comunicação acaba por ser distorcida em razão dos fatores estruturais, característicos do contexto organizacional da Administração Pública, os quais mantêm contradições sistemáticas no processo de representatividade de interesses (VIZEU, 2003). Assim, a participação perde o seu caráter político e de potencial transformador das

assimetrias existentes nas relações (HABERMAS, 1997). A participação fica limitada ao alcance das metas da instituição e subjugada aos imperativos sistêmicos:

Porque às vezes a gente vai e aí uma determinada pessoa que tá numa situação de poder ou que tem uma influencia maior. Às vezes a opinião dela é levada em consideração ou muitas vezes se decide alguma coisa (TAE-2)

Cada setor tem suas obrigações, seus deveres e cabe ao gestor saber utilizar, gerir e utilizar né, esses setores assim para o objetivo dele né (TAE-8).

Na fala dos TAEs e chefias imediatas a seguir o diretor-geral deve permitir a participação e os servidores devem comprometer-se. Faria (2009a) afirma que essa é uma perspectiva gerencialista, na qual a participação é função do gestor, com foco na cooptação dos indivíduos, e o comprometimento com a participação executando as tarefas com vistas à alcançar resultados é papel do trabalhador:

O gestor geral precisaria articular essa comunicação, essa participação. E os administrativos precisam estar inseridos nesse processo (TAE-5).

Eu acho que o diretor-geral é aquele que vai propor as questões a serem debatidas e vai mediar estas questões. [...] E no segundo momento, é claro, se ficar no impasse aí ele quem decide. E o servidor, eu acho que auxiliar nesse processo também (TAE-7).

Dos TAEs é a preocupação, não simplesmente ser um burocrata e desempenhar seu papel e atuar preocupado com a escola e dando as suas opiniões, sendo participativo, como o próprio nome tá falando. E no caso dos diretores, eles promoverem essa participação, darem essa oportunidade (CHI-10).

Streck e Adams (2006) asseveram que a participação não pode ser delegada nem institucionalizada. Demo (1993) corrobora com essa ideia ao afirmar que a participação não deve ser concedida, e sim conquistada, construída, é um processo infundável.

A fala do TAE-4 mostra uma visão limitada, compartilhada por outros entrevistados, a respeito do conceito de democracia, quando associa a participação consultiva à gestão democrática: “Para mim gestão participativa seria uma gestão democrática. onde a direção consulta todos os TAEs ou todos os envolvidos pra tomar a decisão” (TAE-4).

Habermas (1995) ao discutir os modelos republicano e liberal de democracia ressalta que nessas perspectivas está a possibilidade de ocultação dos interesses nos discursos compartilhados entre cidadãos. A proposta deliberativa de Habermas (1995) visa superar esse estreitamento ético dos discursos políticos e o centralismo na tomada de decisão, pois é um processo pautado no debate público, onde todos os participantes são capazes de se justificarem.

Desse modo, no âmbito democrático deliberativo a participação insere-se em níveis efetivos de comprometimento, numa participação mais intensa, comprometida com a transformação e não só com melhorias (BORDENAVE, 1994, p. 22). Ocorre a diluição de papéis e funções num espaço político, intersubjetivo, autônomo e constituído por atores em iguais condições de justificação, num contexto de interações simples denominado esfera pública (HABERMAS, 1997). Gestores e trabalhadores atuando como agentes políticos num debate onde as decisões coletivas não se restrinjam a uma minoria privilegiada.

No ambiente organizacional isso não significa a extinção das formas de gestão, mas inserção de maior transparência, flexibilidade e participação nos assuntos de interesse coletivo por meio do “reacoplamento” entre o sistema e o mundo da vida (FREITAG, 1993). É a primazia da razão comunicativa sobre a razão instrumental, de maneira a alcançar tanto eficácia quanto a responsabilização dos participantes em relação às decisões tomadas (PINTO, 1994).

A reflexão do TAE e da chefia imediata sobre o papel do gestor e do trabalhador ressalta a função política que o TAE deve assumir e o lugar de mediador do debate que o gestor deve exercer:

[...] Então falando sobre qual é o nosso papel como servidores, acho que é justamente pensar no nosso compromisso ético político, no nosso papel como servidor. [...] Então acho que pensando assim o papel ideal dos servidores, seria de fato se tornarem presentes e não levarem as relações à níveis pessoais (TAE-2).

Do gestor, na verdade, eu acredito que ele seja como se fosse um mediador de um debate. [...] Agora o papel do gestor, acho que é um papel de aglutinador de ideias. O papel dele é fomentar essa discussão. Valorizar a opinião de cada um, mesmo que seja divergente. Pra que ele construa, aquilo que pondera a ele, a decisão dele. [...] Mas, em questões políticas, acho que o papel dele é esse. O papel dos demais técnicos, o papel do técnico é como agente (CHI-7).

Na fala de alguns servidores percebe-se um discurso avançado em relação à definição e importância da participação. A participação nessa perspectiva significa um lugar para construção coletiva por meio da discussão e entendimento, com visão sistêmica em iguais condições de argumentação e que se aproxima dos pressupostos defendidos por Habermas em sua Teoria da Ação Comunicativa:

É um processo que dá muito mais trabalho. Apesar que você vai ter que trazer essas temáticas pra dentro dos *Campi*, pra dentro dos Fóruns, ter tempo pra discutir, tempo pra de fato conseguir achar um consenso a respeito daquilo e encaminhar a respeito daquilo (TAE-2).

Gestão participativa significa uma organização onde todos os setores estejam envolvidos e com conhecimento do procedimento da instituição e com clareza de todos os setores de que exista uma transparência em todos os procedimentos (TAE-5).

Quando você tem todo mundo andando para um lado só, as pessoas entendem, mesmo que sua opinião seja voto vencido: ah, eu sou voto vencido, mas agora eu vou com o grupo, com a decisão que foi tomada. Isso é gestão participativa. Quando vai todo mundo no mesmo sentido (CHI-7).

Contudo, na prática, constatou-se que essas perspectivas de uma participação ativa e emancipadora estão longe da sua concretização no *campus* Serra, já que a formulação e controle das políticas de forma geral são pensados e articulados por um grupo estratégico. Aos TAEs, principalmente, àqueles que não possuem cargo de chefia, fica reservado o papel de espectador ou executor. No que se refere à formação dos canais de participação, permanecem as práticas personalistas e individualistas de um grupo ou de um setor em específico, conforme descrito nas próximas seções.

5.3.2 Participação e integração: cada um vai lá e defende o seu!

A integração setorial é em demasia problemática, pois não existe uma preocupação ou intenção de compartilhamento das informações de interesse coletivo, e isso não se restringe à gestão. Para os TAEs, de maneira geral, a busca e o compartilhamento das informações ocorrem apenas de forma individualizada ou quando os interesses dos respectivos setores são impactados.

O que eu vejo é que funciona da seguinte forma: cada setor vai lá, junta a diretoria e defende o seu. É essa forma que eu vejo aqui. Tipo assim: Ah! Meu setor está precisando disso e disso! Vai lá direto na diretoria e faz isso (TAE-1).

Eu vejo que ocorre de forma individualizada, por setor, entendeu, são setores que vão se articular individualmente né, pra isso (TAE-2).

A participação intersetorial possibilita uma visão integrada das políticas da organização (AGUIAR, 2011). Na prática essa integração não vem ocorrendo, prevalecendo uma visão fragmentada, desarticulada e focada na busca por interesses individuais.

Os TAEs acreditam que a fragmentação ficou mais nítida com a ampliação do *Campus* no decorrer dos anos. De acordo com o TAE-5 essa fragmentação no início das atividades não era realçada, em razão da quantidade pequena de servidores. Hoje, a falta de socialização tornou-se um impasse em virtude da complexidade dos assuntos a serem submetidos à tomada de decisão e pelo aumento de interesses decorrentes do crescimento no número de servidores:

Já era só que num grupo muito pequeno isso não é realçado [...]. Exatamente porque com a ampliação fica marcada essa fragmentação (TAE-5).

Não existe essa coisa de juntar. É isolado, tá isolado. Sempre foi menos, no início era menos porque eram poucas pessoas, então ligava: o fulano, você tá com esse problema aqui! Não, eram 4, 5, 6 pessoas, muito pouco pra isso. Hoje é muita gente. Ficou maior ainda o problema (CHI-9).

A busca por soluções a respeito de questões pontuais que impactarão diretamente a rotina dos respectivos setores é uma constante nas ações comunicativas dos TAEs e chefias imediatas, sendo assim, ao serem questionados sobre a tomada de decisão em assuntos de interesse coletivo, os mesmos se perdem na reflexividade sobre essa prática.

Não conseguem visualizar temas estratégicos que o *Campus* tem autonomia para tomar decisão e que poderia, de alguma forma, ter a contribuição da coletividade. As respostas foram dadas de forma imprecisa, baseadas em opiniões próprias. Isso evidencia a falta de visão sistêmica marcada pela divisão entre os servidores que

trabalham diretamente na área do ensino e os servidores lotados na área administrativa. A fala do TAE-5 relata essa falta de visão sistêmica:

Nas instituições que eu passei, diferente dessa, não tinha uma separação. Se você está numa escola tudo gira em torno do ensino, seja lá qual for a sua função. Aqui, por exemplo, no *campus* Serra, eu não sinto, eu não sei trazer esse exemplo, eu acho confuso porque eu não percebo essa articulação entre ensino e administrativo, eu vejo uma separação nítida. Ensino, quem conhece de ensino e que trabalha com ensino e de quem não trabalha com ensino, fora desse, vamos chamar de movimento acadêmico, didático-pedagógico (TAE-5).

O que eu posso falar mais é da minha área. Talvez esse seja o problema, a gente não consegue ter o mínimo de entendimento das outras áreas (TAE-8).

Na fala do TAE-8 e do CHI-8 é evidente o desconhecimento sobre os assuntos de outras áreas do *Campus*, que não estejam diretamente relacionados à rotina do servidor:

Hoje eu não teria assim um assunto que talvez eu pense assim, de alguma coisa que poderia trazer e não traz. Pelo menos aqui dentro da realidade do *Campus* Serra eu não vejo um assunto que não tem trazido. Talvez porque nenhum dos assuntos diz respeito a uma necessidade minha né, de imediato (TAE-8).

Entre coordenadores, por ser coordenadorias com finalidades distintas, então, dificilmente você vai encontrar um assunto que ele seja a fim que haja uma necessidade que os coordenadores estejam constantemente se reunindo (CHI-8).

Para os TAEs a fragmentação entre os servidores se intensificou com a criação das diretorias de área: Diretoria de Administração, Diretoria de Ensino e Diretoria de Pesquisa e Extensão. O TAE-2 relata o aumento na fragmentação e o distanciamento com a alta gestão a partir da criação dessas diretorias. Isso reforça os argumentos de Bordenave (1994) ao ressaltar que a estrutura organizacional por si só influi no nível de participação.

O aumento acho que desse, antes a gente conversava direto com o diretor-geral, hoje a gente tem diretor de ensino, diretor de administração, diretor de pesquisa e extensão. Então ela deu uma dividida, né um pouco na gestão. Então, eu acho que ela não consegue acontecer pelo perfil do gestor e pelo aumento das demandas da escola assim. A escola já não é mais aquela escolinha né (TAE-2).

Quando você fala assim a junção dos TAE é um pouco complicado porque como são diretorias diferentes, então tem coisas que na nossa a gente consegue resolver, decidir, que na deles eu já não tenho ciência (TAE-6).

No *campus* Serra observa-se um grande número de setores (coordenadorias e diretorias) e a distribuição física desses setores ocorre de forma aleatória, de acordo com a disponibilidade de espaço. Sem planejamento prévio sobre a funcionalidade da aproximação entre os setores e, menos ainda, sem dar a devida importância para à necessidade de maior integração entre os servidores.

Para o TAE-4 a sua mudança para a sala do gestor representa maior aproximação. Contudo, o que pode ser compreendido na observação participante é que essa aproximação significa maior controle e transferência das atividades a serem executadas. As decisões estratégicas são tomadas pelo gestor juntamente com outro grupo sem a participação da respectiva equipe.

E agora eu estou na mesma sala do meu gestor, facilita muito mais essa comunicação. As informações fluem muito mais, encontro com ele com mais frequência (TAE-4).

Até, se eu for colocar fisicamente, o nosso setor é distante dos outros (TAE-7).

Até mesmo o *layout* das salas configurado em “caixas fechadas” reflete bem o que na prática, nas relações ocorre entre os servidores TAEs, conforme relatados nos fragmentos a seguir:

Né, porque a gente fica muito na base do discurso né. E aí a gente fala o que tem que fazer, mas na hora de efetivar todo mundo volta pra suas caixinhas (TAE-3).

Não, não, não tem esse diálogo. Cada um está no seu cantinho, cada um na sua caixinha fazendo tudo direitinho, entendeu (TAE-5).

Eu acho que os setores são fragmentados, entendeu? Cada um na sua ilha e a gente não se relaciona, não trabalha coletivamente, não conversa coletivamente sobre as questões (TAE-7).

Parece assim que cada um fica no seu setor, entendeu e não olha ao redor, o que está acontecendo (CHI-2).

Aguiar (2011) destaca a importância da ação integradora como fator essencial para o alcance de melhores resultados na construção das políticas e assevera o desafio na efetivação, pois envolve decisão política e articulação entre gestores e demais profissionais de diversas áreas, integrando os diversos saberes e conhecimentos. Esse argumento vai ao encontro com a Teoria de Habermas (2012, v. 2) na medida

em que a TAC propõe a renovação do saber por meio do entendimento, a integração, a solidariedade e a socialização como princípios básicos do agir comunicativo.

A fragmentação é concretizada em várias formas no *campus* Serra, dentre elas estão: a disposição física dos setores; o modo como as articulações dos processos de trabalho são conduzidas e a divisão dos grupos com interesses e objetivos comuns. No âmbito do *Campus*, para os TAEs e chefias imediatas, existe uma divisão entre as classes técnico-administrativo e docente, revelada em momentos de disputa de poder.

Alguma coisa assim, que existe meio que uma rixa entre os TAEs e docentes dentro do Conselho. E o que eu observo é que eles dão preferência pra opinião dos docentes. O que o docente fala meio que é lei. E o que os TAEs falam num... (TAE-4).

E parece que isso não é claro uma vez que existem algumas falas e algumas atitudes que acha que o ensino não é prioridade ou então o administrativo tem que estar igualzinho as questões de ensino. E existe uma divisão. Isso eu não sei se essa divisão é promovida pela própria instituição quando separa administrativo de docente, né, não, ou se isso fica caracterizado que o ensino é mais importante (TAE-5).

[...] a gente acaba dividindo, não era nem pra dividir né, mas acaba dividindo, docentes e técnico-administrativos (CHI-2).

Essa fragmentação não se esgota na dualidade entre TAEs e docentes. No âmbito de atuação dos técnicos existe uma subdivisão entre os TAEs pertencentes à área administrativa e TAEs lotados na área de ensino. De acordo com o CHI-9, essa fragmentação ficou ainda mais eviente a partir da criação das diretorias de área (Ensino, Administração e Pesquisa e Extensão): “Existe até uma própria divisão entre os técnicos. Existe entre as próprias categorias. Então, tem o técnico da administração, tem o técnico do ensino, tem o técnico da pós-graduação. Você vê que até aí tá tendo já” (CHI-9).

A fragmentação no âmbito da atuação dos TAEs, ainda, se expande internamente aos TAEs lotados na área de ensino (Diretoria de Ensino e Diretoria de Pesquisa e Extensão). Os entrevistados assinalam que na área do ensino os TAEs atuam diretamente com o docente e o discente, sobretudo os técnicos não são

considerados no processo de tomada de decisão nos assuntos estratégicos inerentes a esse contexto.

Os setores vem lutando em prol, puxa mais para a direção de administração, puxa muito mais, tá puxando e tá conseguindo uma série de [...] E é um grupo muito mais unido, entendeu. O ensino tá fragmentado. Isso também é uma estratégia da gestão de fragmentar. O ensino está todo fragmentado, pra lá e pra cá. É o TAE pra lá, TAE pra cá, Biblioteca pra um lado, NPG pro outro, que é estatístico (TAE-2).

Colocando junto todos em determinados momentos e essa prática ela é muito distanciada. Às vezes a gente faz uma reunião final e pensamos numa formação e, geralmente na formação docente, e deixamos de fora os administrativos nesse contexto. E os administrativos não sabem, na verdade, o que está acontecendo. Então quem está ligado ao ensino está ali dentro, ou não, muitas vezes acontece sem a participação de setores diretamente ligados ao ensino como CRA, Biblioteca (TAE-5).

A fala do TAE-2 vai ao encontro dos argumentos de Habermas (2012, v. 2) quando afirma que a diferenciação causada pelo sistema, expressa na “divisão do trabalho”, não se restringe ao mundo do trabalho; é uma condição social estabelecida pelas relações entre o sistema e o mundo da vida. Mais uma vez é possível identificar como as estruturas institucionais expressas na forma de regras e procedimentos, também presentes no âmago da sociedade, promove o que Habermas (2012, v. 2) chama de “socialização e integração social” que se sedimenta não no entendimento, mas “[...] sim nas estruturas simbólicas do si mesmo e da sociedade em competências e padrões de relacionamento” (HABERMAS, 2012, v. 2, p. 47).

Acho que tem uma diferença também assim na maneira como, talvez, a gente é visto. Quero dizer assim, as letrinhas. Essa política das letrinhas de ter o técnico de nível C, de nível D e nível E, isso também gera fragmentação, entendeu? [...] Porque aí se casa com a história da FG, se eu tenho uma FG melhora e aí você faz 6 horas e eu não faço, entendeu. Aí vai imbricando tudo isso e gera, talvez, assim essa relação que a gente tem hoje. Cada um tá dentro do seu setor, tá brigando pelo seu, né, e aí pensando num mundo de hoje, isso é ótimo, isso só mantém essa lógica de vida que a gente tá tendo aí (TAE-2).

A diferenciação entre servidores causada por questões estruturais (níveis, salário, gratificação etc.) leva a disputa pelo poder e ao atendimento individualizado. Somado a isso a falta de controle dos processos e do desempenho leva a informalidade, ao personalismo, a condução das relações de trabalho por relações de amizade e, portanto, a formação de grupos afins e a mais disputa pelo poder. Nesse caso, a diferenciação, expressa na fragmentação das relações, entre os

TAEs ao mesmo tempo em que mantém a disputa individualizada pelo poder configura resultado dessa disputa.

Na fala do TAE-5 é nítida a existência de oportunidades de participação, sobretudo é necessário que esses espaços estejam pautados nos princípios de solidariedade e integração com vistas ao entendimento, para que se possa pensar na concretização da prática de gestão democrática no *campus* Serra.

Não, não, nada me impede. Esta liberdade existe. Existe uma liberdade no *Campus* pra você falar, pra você participar e essas iniciativas elas são acolhidas. Eu penso que o impasse mesmo de se fazer uma gestão participativa seja a forma como a gente tá estruturado, meio fechadinhos (TAE-5).

Sobretudo, Faria (2009a) lembra à importância de se pensar a prática da gestão participativa para além da análise como estratégia produtiva. Deve-se buscar compreender, sob o ponto de vista crítico, as ações de solidariedade que alcançaram as organizações de trabalho como forma de resistência e enfrentamento, como proposta de superação e como experiência de transformação (FARIA, 2009a) e com isto, desvendar os níveis, limites e possibilidades da participação que se constituem no interior das organizações. A esse respeito Habermas (2012, v. 2, p. 83) assevera que na análise do “círculo funcional do agir instrumental” deve-se considerar as estruturas do trabalho cooperativo partindo do pressuposto da existência de um controle social sobre as atividades do grupo.

A primazia da valorização das habilidades individuais e da colaboração por processos de trabalho como forma de justificação dos trabalhadores no processo de produção tem contribuído para o fortalecimento do “espírito do capitalismo” (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009) em espaços opostos a ação estratégica como a educação. Esse modo de pensar e agir comunicativo com vistas ao êxito tem enfraquecido as ações de mobilização coletiva em razão da fragmentação da classe, levando à dominação e ao controle.

Desse modo, a falta de integração institucional, responsável por uma visão fragmentada e pela desarticulação entre os TAEs, tem contribuído para o surgimento de outros fenômenos que limitam a participação: a descrença dos TAEs e chefias

imediatas na prática da gestão participativa, que ainda apresenta os “velhos” traços do patrimonialismo, clientelismo e autoritarismo e outros elementos da nossa história; a falta de informação e de interesse. Esses fenômenos têm contribuído para a passividade democrática e apatia generalizada (FREITAG, 1993; JACOBI, 2008) dos TAEs, que os reconhecem e evidenciam uma *mea culpa*, conforme descrito na próxima seção.

5.3.3 Limites à Participação

Durante as entrevistas emergiram na fala dos participantes muitos fatores que limitam a participação mais ativa dos TAEs, tanto nos canais institucionais de participação como o Conselho de Gestão e Planejamento Estratégico, quanto nas ações coletivas promovidas pelos próprios TAEs.

Entre os fatores, destacaram-se como limites à participação: o comodismo, desinteresse e medo (*mea culpa*); a descrença no processo; a falta de informação, a falta de conhecimento e falta de tempo; a existência de uma Política centralizadora, a sobreposição da razão instrumental na política e o “personalismo”.

A avaliação dos limites pode evidenciar contradições que forjam os verdadeiros estímulos pelos quais os trabalhadores se envolvem ou se afastam da gestão da máquina produtiva. Ao mesmo tempo pode servir de apoio para a descoberta de processos que mantêm ou modificam um modelo de vida organizacional (FARIA, 2009a).

5.3.3.1 *Mea culpa*: comodismo, desinteresse e medo

O comodismo, a falta de interesse e o medo foram assinalados pela maioria dos entrevistados como um dos principais motivos pela não participação. O CHI-9 compreende que a falta de envolvimento ocorre porque muitos estão satisfeitos com as vantagens já concedidas:

Não, eu acho que tá muito, tá todo mundo muito acomodado (TAE-1).

As pessoas estão muito acomodadas: Ah! Não tá bom, tá bom. Mas eu ganho mais, tem gente que ganha tão menos que eu! Ah, mas tem gente que trabalha num lugar tão menos que o meu! E aí vai levando entendeu? (CHI-9).

Alguns participantes alegaram que a falta de interesse generalizada em assumir compromisso ocorre em razão do acúmulo de trabalho. O gerencialismo ao possibilitar a implementação das práticas participativas de cunho instrumental nas organizações cria um impasse para uma verdadeira participação democrática, pois concentra um maior número de funções em um único funcionário fazendo surgir resistências à participação por parte dos trabalhadores (PAES DE PAULA, 2005b). Como lembra Paes de Paula (2005b), nesse caso a participação significa “[...] uma atribuição de novos cargos sem concessão proporcional de poder” (PAES DE PAULA, 2005b, p. 92).

O que eu percebo é que essa questão que eu estou exemplificando lá no meu setor, eu acho que é geral: de modo geral ninguém gosta de assumir compromisso (TAE-5).

Acaba que a gente fica alheio por vontade própria, por não ser de interesse (CHI-4).

O que se percebeu é que poucas pessoas querem efetivamente participar das comissões. Comissões que dão mais trabalho, que requerem mais, as pessoas tendem a não querer participar (CHI-7).

Para os TAEs e chefias imediatas à participação na organização está restrita à coordenação das ações com vistas aos resultados da instituição. Compreende-se que não conseguem vislumbrar possibilidades de participação com ganhos coletivos. Conforme já mencionado, anteriormente, existe certa dificuldade dos TAEs e chefias imediatas de identificarem temas coletivos para problematização, fruto da falta de reflexão sobre os assuntos globais para além do limite do local de trabalho. A fala do CHI-2 ressalta esse argumento e, ainda, sinaliza uma *mea culpa* no desinteresse do servidor em buscar a participação:

Às vezes até acontece com a gente lá do setor. A gente fica tão envolvido com o nosso setor, com as suas coisas que acaba não olhando o outras, não se interessando por elas, não buscando a participação também. Entendeu? Não só não abertura dada para eles, mas, é a não busca dessa participação. Eu percebo um pouco isso também (CHI-2).

A busca pela participação, quando existe, é mobilizada pelo ganho individual. O CHI-3 afirma que a baixa participação nas comissões temáticas ocorre devido ao servidor não receber ganhos financeiros a partir dessa participação: “Sobre comissões, não acho uma boa porque como as pessoas não tem custo sobre as comissões, não recebem algo a mais, eu acredito que ninguém tenha o interesse em participar desse tipo de coisa” (CHI-3).

Para o CHI-7 a falta de interesse do TAE em participar ocorre porque não enxergam na instituição um futuro profissional, diferente da classe docente:

O que acontece? O perfil do TAE é diferente do perfil do professor. A maioria dos TAEs, são poucos aqueles que estão fazendo carreira, são poucos aqueles que estão preocupados com o dia de amanhã da Instituição. A maioria está aqui como trampolim. Muitos são novos, não são pessoas maduras, ainda, são pessoas novas, que não enxergam no lfs o seu futuro. Então, eles não se dedicam a isso. Eles assim: “eu estou aqui pra receber meu salário e trabalhar no que eu fui designado pra fazer. Eu não estou preocupado em discutir o futuro da Instituição. Até porque eu não vou ficar aqui futuramente”! (CHI-7).

Alguns entrevistados atribuíram ao medo de assumir posicionamentos diante de determinados assuntos como justificativa para omissão. Para os TAEs e chefias imediatas, o medo de sofrer represália deve-se, principalmente, à reação dos colegas de trabalho, mais do que a própria gestão.

Mas às vezes a gente fica com medo de ser repreendido, não pela gestão, mas pelos próprios, assim, servidores em volta né. Eu acho, tipo assim, se eu falar vai ofender alguém, né, o que eu vou falar, sei lá, pode magoar. Aí nas reuniões eu fico quieta (TAE-1).

Às vezes a pessoa tem essa, sofrer alguma represália depois, né (TAE-3).

Outra coisa, como não tem abertura eu não me sinto à vontade pra falar porque a pessoa fala e vêm milhões de pessoas massacrarem. Ninguém quer ouvir (TAE-6).

Mas, tanto no meu caso eu não tenho esse tipo de problema, mas observo que algumas pessoas ficam constrangidas de emitir sua opinião quando estão no contexto geral da instituição de ensino (CHI-5).

De acordo com Pinto (1994) esse medo não pode ser entendido apenas como ato de vontade do indivíduo, mas como consequência de um processo mais abrangente de colonização do mundo da vida pelos mecanismos dinheiro e poder. Paes de Paula (2005b) ressalta, ainda, que a nova gestão pública traz um falso discurso de

liberdade, pois o papel do administrador é substituído pelo controle e pressão dos colegas de trabalho. É a “[...] reinvenção da burocracia, por meio da concentração sem centralização” (CARVALHO, 2009, p. 1143, grifo da autora).

Para Habermas (2012, v. 2), os mecanismos dinheiro e poder passam a ordenar o mundo da vida em substituição à linguagem. O predomínio dos mecanismos dos sistemas funcionais acaba transformando as formas de integração, mesmo em esferas de ação opostas à mudança para os meios dinheiro e poder, como educação e cultura, esferas da reprodução das estruturas simbólicas do mundo da vida (HABERMAS, 1987).

Na administração pública, onde o dinheiro e o poder não podem forçar a solidariedade, senão pela domesticação (VIZEU, 2005), o uso dos atos perlocucionários se faz constante e quando conhecido compromete os fins, fazendo surgir o desinteresse pela participação tanto em assuntos de importância para a organização quanto em assuntos de interesse coletivo.

Isso é problemático se considerarmos, entre outros fatores a restrição legal que orienta o servidor público a fazer somente o que está prescrito na lei, o que dá margem para a falta de participação. A fala do CHI-7 destaca essa realidade ao ressaltar que o servidor público tem o “poder nas mãos” de decidir pela participação até mesmo de natureza instrumental:

Ser gestor público é o negócio mais complicado do mundo lhe dar com pessoas. O servidor tem, meio que, o poder nas mãos de não produzir. Hoje o serviço público não tem ferramenta pra apurar se você produz ou não produz. Se você resolver falar que não vai trabalhar, você vai estar aqui 8 horas por dia, mas vai produzir muito pouco. Eu vejo um pouco dessa forma (CHI-7).

O desinteresse generalizado por parte dos servidores leva a gestão ou um núcleo estratégico formado por servidores com capacidade e condições de articulação a gerir com autonomia e a ditar regras e normas a todas as esferas da organização. Esses argumentos aproximam das reflexões de Habermas (2012, v. 1 e 2) sobre as implicações da colonização do mundo da vida para a sociedade, onde o mundo da vida passa a ser coordenado por normas e regras estabelecidas pelo *sistema*.

A esse respeito Habermas (2012, v. 2, p. 60) ressalta que: “[...] a regulação do agir mediante normas pode ser entendida como a solução do problema que se coloca quando uma linguagem de sinais já não consegue coordenar as ações”. Ou seja, as regras e as normas constituem alternativa à impossibilidade de diálogo e de entendimento. Assim, a escola enquanto espaço privilegiado para a razão comunicativa deixa de funcionar segundo o princípio da verdade, normatividade e expressividade, e passa a funcionar de acordo com os princípios do dinheiro e do poder (FREITAG, 1993).

Habermas ao discorrer sobre as consequências trazidas pela colonização ressalta a transformação dos cidadãos em clientes, o aperfeiçoamento de uma cultura de especialistas e a destruição das faculdades críticas (HABERMAS, 1990a, p. 162). No âmbito do *campus* Serra, a apatia pela participação tem feito dos TAEs um público de espectadores que veem o emprego público como uma dádiva, não como uma conquista com deveres e direitos. Conforme comenta Pinto (1996, p. 151), “[...] dentro da lógica sistêmica cada um cumpre o seu papel, sem interferir na função alheia, e o sistema educacional anda por si mesmo”.

5.3.3.2 A descrença no processo participativo

A descrença e desconfiança na gestão bem como nos mecanismos de participação instituídos emergem na fala dos entrevistados como resultado do processo de formulação de políticas e decisões estratégicas fundamentado nas velhas práticas patrimonialistas, centralizadoras e autoritárias de gestão. Essas constatações estão em consonância com os argumentos de Paes de Paula (2005b), quando sinaliza a permanência dos vícios do patrimonialismo, clientelismo e outros “ismos” ao discutir os limites da nova administração pública brasileira.

Os TAEs e chefias imediatas afirmam a descrença em participar por sentirem que não são ouvidos e por perceberem que a própria opinião não tem relevância para a gestão durante a tomada de decisão.

Olha eu acredito que é justamente pela questão, vamos supor, dos TAEs, como a gente não tem um canal aberto pra você falar realmente aquilo que você acha e tal e ser ouvida e levada em consideração, eu acredito que a maioria das pessoas pensam que nem eu: 'não vai resolver! Eu vou ficar falando. Ah, vou me indispor'! (TAE-6).

Eu acho que eu poderia participar mais, mas eu vejo, eu acho que chega um momento em que a gente cansa de não ser ouvido (TAE-7).

Na fala do CHI-1 e CHI-2 um dos fatores limitantes estaria na questão das soluções serem apresentadas de maneira pré-definida pela gestão. De acordo com as chefias imediatas não existe uma discussão coletiva para a construção das soluções. As questões são pensadas por um grupo e apresentadas aos coordenadores durante o Conselho de Gestão, apenas para conhecimento:

Eu gosto de participar de um modo geral. Não é algo específico assim, mas é frustrante, meio você ver a reunião, você chegar lá e ver a pessoa falar: 'foi conversado com determinado grupo e foi decidido isso'! Então o que eu estou fazendo aqui? Eu pensei na hora (CHI-1).

Porque as coisas já se apresentam muito pré-definidas, aí você quer alterar algo, mudar o [...], propor um ponto. Aí acaba sendo atendido [...], acaba sendo ouvido [...], pode até ser ouvido, só que depois você vai ver que não foi pra frente (CHI-2).

Habermas (1989, p. 79) ressalta que no agir comunicativo a base de motivação da participação é o “[...] efeito ilocucionário de comprometimento que a oferta de um ato de fala suscita [...]”. Sendo assim, a motivação está associada à veracidade dos atos de fala empregados com vistas ao entendimento. Os servidores ao perceberem os jogos de interesses inclusos nos mecanismos ditos de participação afastam-se do processo ou participam de forma passiva, apenas para cumprir as exigências conferidas ao cargo. A fala do TAE e chefias imediatas relatam a descrença e desconfiança em relação ao processo de construção da tomada decisão:

Ah! Eu não acho que é assunto, mas é a maneira como a coisa é tratada (TAE-2).

Busco saber as coisas só que às vezes realmente eu confesso que não ajo. Ah, às vezes acontece de: “Ah! É, tá tendo isso, isso e isso no *Campus*!” Mas, aí vem o pensamento: adianta falar, adianta propor alguma coisa? [...] Ah! Como eu falei àquela hora, às vezes você quer participar, mas aí acaba desanimando. Acha que não vai levar a nada (CHI-2).

A descrença não confere somente à gestão. O CHI-9 relata a desmotivação em participar, pois não percebe nos colegas de trabalho a solidariedade:

E aí você às vezes acaba sendo taxada por algumas coisas que você cansa também. Aí eu parei e pensei: mas eu to lutando por mim, ótimo, e pelos outros, mas o que os outros estão fazendo pra que eu continue lutando por eles e batendo de frente com outras pessoas por causa deles. Vale a pena? E aí eu cheguei ao ponto que eu falei que não vale a pena. E aí eu parei (CHI-9).

Para Habermas (2012, v. 2) a solidariedade em conjunto com a autonomia e reconhecimento da diferença constitui o cerne da consolidação da esfera pública. Sendo assim, o esclarecimento e a solidariedade com base no entendimento são vias para a emancipação (NETO; ARTMANN (2012). Contudo, as experiências de participação dos TAEs no *campus* Serra têm levado ao sentimento de descrença que transpassa qualquer mecanismo participativo, os quais são vistos com desconfiança.

5.3.3.3 Falta de informação, falta de conhecimento e falta de tempo

É nítida a falta de informação e conhecimento dos TAEs e chefias imediatas a respeito dos assuntos estratégicos e da construção de políticas do *campus* Serra. Compreende-se que as informações e conhecimento estão restritos à área de atuação, naquilo que confere o cargo ou função.

As informações estratégicas ficam restritas a um grupo específico e são compartilhadas de maneira superficial pelo *e-mail* e site institucional. Sendo assim, o compartilhamento por meio do debate público não faz parte da rotina dos TAE: “Não existe movimento de: o que vocês pensam sobre isso pra gente levar? Até hoje não houve. Pode ser que aconteça” (TAE-7).

Ao serem questionados sobre o planejamento estratégico as respostas dos entrevistados, na maioria das vezes, era divergente com os dados descritos nos documentos do planejamento. Sobre a criação e implementação dos mecanismos de participação, os TAEs e chefias imediatas não conseguiam precisar informações, alguns entrevistados desconheciam a existência de mecanismos participativos no *Campus*. As respostas a seguir expressam essas constatações:

Eu vou ser sincera com você, eu não sei da onde que surgiu (TAE-1).

Agora o processo de criação eu não participei e não sei como é que foi, por isso eu não posso te dizer (TAE-7).

Não, eu já ouvi o histórico assim né. Foi tipo o *Campus* aqui foi o primeiro a estabelecer o Conselho de Gestão, mas exatamente como aconteceu, quem que levantou essa bandeira assim, não sei. Ei sei que o surgimento inicial foi aqui no *Campus* (CHI-1).

Esse desconhecimento mostra que as oportunidades de participação são criadas de maneira vertical, sem o envolvimento da comunidade. Não existe nenhum mecanismo criado pela base, com exceção da mobilização que ocorreu durante o período de greve dos servidores do Ifes, em 2012.

Nesse momento os TAEs reuniram-se para levantamento das necessidades da categoria. Foram formados quatro grupos de trabalho multidisciplinares, compostos por TAEs lotados em cargos de chefia ou subordinados, para estudo das questões referentes à rotina de trabalho, sendo eles: GT de Ergonomia e saúde, GT de acessibilidade, GT de espaço físico e GT de *hardware* e *software*.

Para os TAEs e chefias imediatas essa foi uma experiência positiva de participação que resultou na aquisição de cadeiras ergonômicas para todos os TAEs e implementação da ginástica laboral, compra de equipamentos de informática e adaptação da Rodovia ES-010, que dá acesso ao *Campus* com a instalação, pelo Departamento de Estrada de Rodagem do Estado do Espírito Santo (DER-ES), de semáforo e faixa de pedestre. Os TAEs reconhecem, por meio dessa experiência, que existe a possibilidade e efetividade na articulação coletiva, sem que isso ocorra por via da instituição.

Foi uma grande vitória nossa, que mostra que é possível, né que mostra que é possível ser feito. Né, que é possível às pessoas se organizarem, levantarem demandas e falarem (TAE-2).

Por isso eu vejo que o movimento de greve foi muito fértil. Foi um momento em que as pessoas se uniram, sentaram pra conversar sobre. Não vi outro momento em que ocorreu isso (TAE-7).

No entanto, a fala do TAE-1 ressalta a necessidade da existência de um indivíduo ou grupo intermediador para continuidade dos processos participativos. A falta dessa referência significou a razão pela qual o movimento foi levado à desarticulação.

Acrescenta-se a falta de tempo justificada pelos TAEs e chefias imediatas como limitação à continuidade dessa deliberação: “Foi uma duas greves anteriores, que levantaram assim, essa questão e depois acho que faltou, porque sempre pra um projeto a gente tem que ter um cabeça ali né, e se acomodaram” (TAE-1).

Essa experiência vivenciada pelos TAEs aproxima-se da abordagem conceitual de participação adotada nesse trabalho, no que se refere ao caráter emancipatório e ao valor intrínseco da participação para realização do indivíduo e da coletividade. A fala do TAE-4 mostra que o valor da experiência vivenciada no processo superou as práticas participacionistas que consideram a participação apenas como um meio para alcançar resultados (STRECK; ADAMS, 2006). Para o TAE-4 essa experiência proporcionou aproximação e maior conhecimento em relação à realidade vivida pelos demais:

Isso foi até uma coisa que eu tirei de proveito dos momentos de greve. Nesse último momento, na última greve que teve esse ano. Eu consegui tá mais envolvido com os outros TAEs, tá nas reuniões semanais e a gente poder ouvir a opinião um do outro, ver a realidade de cada um. Poder participar (TAE-4).

A forma como essa participação foi construída vai ao encontro dos pressupostos defendidos por Habermas (1997) em sua democracia deliberativa, baseada no debate público entre atores livres e com condições iguais de participação. A esse respeito Demo (1993) acrescenta que a participação não deve ser concedida, nem institucionalizada, deve ser conquistada, construída: é um processo infundável.

Outro fator limitante à participação é a falta de tempo devido “carga” de trabalho diário. Essa justificativa foi citada ao afirmarem que as tarefas diárias são prioridade em detrimento da participação em questões que não fazem parte do contexto interno dos respectivos setores.

Então, acho que hoje esse aumento de demanda tem impedido (TAE-3).

Sobre assunto de gestão, sobre planejamento estratégico. Eu vejo dificuldade de parar nossas atividades pra se reunir pra tá todo mundo junto (TAE-4).

Eu não costumo participar de comissão porque realmente não dá tempo. [...] O dia a dia, realmente é muito puxado. (CHI-1).

O que acontece, mais uma vez, às vezes a pessoa tá tão atarefada, até pelo fato da nossa escola ter um número restrito de servidor em cada coordenação, e às vezes a demanda de trabalho acaba até assim, impedindo eles de ter esse tempo a mais pra olhar a parte de planejamento da escola, a parte do que está acontecendo no Conselho de Gestão e tudo mais (CHI-10).

A informação e a capacidade de articulação dessa informação na forma de conhecimento são imprescindíveis para a consolidação e qualificação da democracia deliberativa nos moldes habermasianos. Lüchman (2012) aponta que a ausência de ferramentas analíticas que avaliem a qualidade da participação e a complexidade de muitos assuntos colocados em pauta, os quais não são compreendidos, comprometem a qualidade de representação democrática (LÜCHMAN, 2012). Esses dois fatores fazem parte da realidade participativa dos TAEs, pois muitos têm dificuldade de participar em razão da complexidade dos assuntos que não são compreendidos:

Impedir a minha participação seriam assuntos que eu não dominó, que eu não tenho uma opinião formada pra poder, expor pra poder participar (TAE-4).

Nas reuniões eu fico mais na minha, nessas reuniões de Gestão de Conselho. Eu não sei porque, eu sou novato, essas coisas assim, algumas coisas tenho dúvida e eu acabo ficando na minha mesmo (CHI-3).

No agir comunicativo todos os participantes devem ser capazes de se justificarem (HABERMAS, 2002), com iguais condições de argumentação dos assuntos colocados em pauta. A falta de informação diminui as possibilidades de argumentação e, por consequência, inibe os atores de expressarem suas pretensões de validade num processo democrático de formação da opinião e da vontade.

As questões ocorridas durante a reunião para implementação do curso Técnico Integrado demonstra, na prática, a impossibilidade de argumentação, pela falta de informação. Os TAEs participaram da reunião sem conhecimento do tema principal a ser discutido, pois no envio da pauta anteriormente à reunião esse tema não foi informado com clareza, a fim de se evitar conflitos. Isso resultou, entre outros fatores, na baixa participação e argumentação da categoria, pois os TAEs não conseguiam mensurar naquele momento os impactos da implantação dessa

modalidade de curso nas respectivas rotinas de trabalho: “Muitas das vezes eles não têm conhecimento do que vai impactar no setor deles, porque realmente não tem um planejamento prévio” (TAE-8).

Retoma-se a questão da construção de competências necessárias ao diálogo como fundamental em todos os processos democráticos. A informação e conhecimento sendo compartilhados somente como apoio à discussão de forma integradora de sem a existência de uma verdade absoluta (TENÓRIO, 1990).

5.3.3.4 Participar para quê? Política centralizadora, razão instrumental na política e “personalismo”

Compreende-se que a prática da gestão participativa no *campus* Serra configura um espaço norteado por uma política centralizadora, pela sobreposição da razão instrumental na política e pelo personalismo. Esses vícios presentes nas relações sociais do Brasil (CAPOBIANGO; SILVA; NASCIMENTO, 2011; PAES DE PAULA, 2005b) e que se reproduzem nas organizações, emergiram nas falas dos entrevistados e no processo interativo dos sujeitos da pesquisa.

Paes de Paula (2005b) ao discutir os limites da nova administração pública brasileira ressalta a permanência do ideal tecnocrático, das práticas patrimonialistas e autoritárias de gestão. No *campus* Serra é nítida a permanência dessas práticas centralizadoras e patrimonialistas, sendo apontadas por diversas vezes entre os entrevistados.

Para os TAEs e chefias imediatas, a participação se esgota no cargo de coordenador. Os demais servidores que não possuem cargo de chefia ficam à margem de todo o processo de tomada de decisão, seja em nível deliberativo ou de consulta:

Eu observo que a maioria não participa também, são mais os coordenadores ou grupo específico que se envolve que dá opinião, que participa (TAE-4).

Enfim, ficava meio aquela coisa de fofoca de corredor né. Então, alguém começava: ei, o que aconteceu na reunião? Foi definido isso, isso e isso. Então, antes de eu ser coordenador eu ficava meio que boiando. Enfim, ficava alheio a tudo que era definido. Só ficava sabendo depois da reunião e tudo mais (CHI-4).

Contudo, o que se percebe é que o cargo de chefia não garante a participação na tomada de decisão. Por vezes, o coordenador apenas recebe informações das decisões tomadas por um grupo específico:

Muitas vezes, vamos olhar aqui o cenário mais recente, aí tem uma reunião, aí a pessoa vai e fala que vai ser assim, assim e assim foi conversado com um pequeno grupo e que vai ser assim, assim, assim. Tem gestão participativa? Não tem. E antigamente por eu estar num setor aonde as informações não chegavam e tal, eu via menos ainda. Aí, pode ser participativa do ponto de vista mais de um grupo assim, de repente. No geral, num jeito gestão participativa não (CHI-1).

Quem tá mais ali naquele meio sabe tudo, quem não participa naquele meio não sabe nada ou sabe muito pouco. Existe hoje isso. Você tem que tá ali no meio do *metiê* pra saber o que está acontecendo, se não, você não sabe o que está acontecendo (CHI-9).

A centralidade, portanto, se restringe a um grupo específico, envolvido de forma constante, direta ou indiretamente, nos assuntos estratégicos do *Campus*:

Ah! São sempre as mesmas pessoas que falam né. E às vezes tem uma fala muito individualizada, muito da parte da minha perspectiva sem pensar no coletivo, que é muito difícil isso (TAE-2).

Então, existem ações, existe, mas muito pensada num pequeno grupo, trazido (TAE-5).

Os relatos apresentados pelos entrevistados pontuam certo controle de um grupo, que se revela na forma de monopólio da informação e de outros mecanismos. Essa questão foi identificada com nitidez durante as reuniões para apresentação das propostas, por parte da gestão sobre a implementação do curso técnico integrado no *Campus*. Os TAEs entendem que esse tema foi levado para discussão como uma decisão pré-estabelecida, pensada por um grupo:

Eu ouvi que deu, assim, a impressão que me passaram né, que realmente a coisa já tinha vindo sendo construída. [...]. A gestão em nenhum momento falou com a gente sobre isso: olha, a gente tá pensando nisso, vai montar uma comissão. Não! (TAE-2).

Para tomada de decisão sobre a implementação do curso técnico integrado foi apresentado pela gestão uma proposta contendo 16 itens favoráveis à implantação, dos quais: um item fazia referência ao atendimento ao artigo 7º, da Lei 11.892, o qual reza sobre os objetivos dos IFs, entre eles, a oferta de educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos; um item remetia à demanda social e 14 itens faziam alusão aos benefícios que o Instituto e o próprio *Campus* alcançariam com a implantação do curso, dentre eles o aumento dos recursos federais para o *Campus*.

Tais questões foram equacionadas, principalmente, sobre o ponto de vista técnico, pela imposição ou a partir dos interesses individuais, na qual prevaleceu a racionalidade instrumental em detrimento da racionalidade comunicativa: “Pensou matematicamente tudo certinho” (TAE-5).

Na apresentação das propostas para implementação do curso é nítido o predomínio dos mecanismos dos sistemas funcionais, dos interesses globais da instituição e de um grupo em relação aos interesses da sociedade do em torno e dos próprios servidores, enquanto coletividade. Acrescenta-se, ainda, à centralidade e à sobreposição da razão instrumental na política durante a tentativa de diálogo sobre essa questão, a primazia das perlocuções nos atos de fala, reveladas num processo manipulativo por parte da gestão, conforme destaca o (CHI-9):

Sobre esse ponto do técnico integrado, na minha visão ficou meio que se a direção quisesse assim: ó, nós vamos ter o técnico. Só que ele não poderia passar por cima da opinião de todo mundo. Mas, eu sinto em alguns momentos como se tivesse forçando um pouco pra que a gente decidisse ir por aquele caminho: ‘não, nós vamos ter o técnico!’ Acho que ficou um pouco assim. Apesar dele dizer: ‘não, a gente vai decidir!’ Mas, você via que às vezes ele tinha essa tendência de querer: ‘vamos fechar nisso!’ (CHI-9).

No que se refere à pré-disposição ao diálogo entre os servidores a respeito da implementação do curso técnico integrado, a fala do TAE-1 mostra a existência de divergência dos interesses, não somente internos em torno dessa tomada de decisão ao afirmar que os anseios dos servidores são diferentes dos anseios da comunidade: “[...] acho que é muito delicado assim eu falar que ele poderia levar

essa questão aqui para os servidores definirem. Mas, o que os servidores querem aqui, não é o que a comunidade, o município da Serra quer” (TAE-1).

A dificuldade no diálogo entre os servidores, seja na aceitação dos argumentos dos demais, seja na capacidade dos TAEs de expor os próprios argumentos, demonstram que essa forma de fazer “política” está longe dos ideais propostos por Habermas em sua democracia deliberativa, a qual prioriza o debate, a reflexão e o uso do melhor argumento sobre a coerção.

Para esse momento não houve uma discussão prévia e tão pouco na pauta enviada por *e-mail* foi possível identificar de forma clara o tema “implementação do curso Técnico Integrado”. Para o CHI-3 essa decisão do gestor ocorreu visando evitar o conflito:

Eu, não sei se é porque a gente não veio preparado, apesar de ter a pauta lá, não foi colocado sobre Ensino Médio né. [...] Eu acredito que iria gerar muito alvoroço antes. Eu acredito. Se colocasse uma pauta única lá, entendeu? Eu acredito mais devido a isso (CHI-3).

E isso ocorre de forma geral na prática da gestão participativa do *Campus*, na qual o gestor centraliza a tomada de decisão a fim de evitar, em assuntos ditos “polêmicos”, o conflito. A fuga do debate, nesse caso, sinaliza à indisposição dos servidores ao diálogo e a ineficiência do gestor de atuar como articulador do debate.

Eu acho que é falta assim, falar bem falta de um pulso mesmo. Eu acho que é falta de se colocar no papel de gestor mesmo. De assumir os ônus e os bônus, porque isso né, não é uma coisa que vai ser legalzinha. É uma coisa que vai gerar um desconforto né, muitos não vão concordar. Então isso é polêmico. [...] evita-se o confronto (TAE-3).

Porque acaba gerando polêmica. Uma coisinha que você fala, gera uma polêmica. Aí você fala: mas eu não quis falar isso, eu não falei isso! E a pessoa faz um estardalhaço à toa. Então, eu acredito até que pra evitar esse tipo de desgaste ele não abre (TAE-6).

Porque às vezes eu acho que as coisas não são compartilhadas? Porque vai dar discussão, vai dar briga, porque vai dar polêmica. Porque vai ser pior do que você fazer e as pessoas vão ver e nem vão reclamar. Porque alguns querem ser contra só por ser contra (CHI-7).

Além de fortalecer o centralismo, a indisposição ao diálogo pode comprometer a qualidade da participação, pois a falta de compartilhamento das experiências e conhecimento de forma integradora contribui para a existência de uma verdade

absoluta (TENÓRIO, 1990). Os fragmentos a seguir evidenciam a perda da qualidade na discussão sobre a implementação do curso técnico integrado, em razão de não ter acontecido uma mobilização anterior à reunião que possibilitasse essa construção de conhecimento:

Então, são momentos de discussão em separado. Penso assim. Porque você coloca todo mundo no mesmo pé, todo mundo entendendo (TAE-5).

O problema daquela reunião, que gerou um pouco de *estress*, foi não ter dialogado antes. Então, muitos não sabiam do tema (CHI-13).

Sob o discurso do ganho em eficiência, a nova administração pública incentiva o individualismo do decisor quando aumenta o poder discricionário dos burocratas, ampliando o incentivo às práticas personalistas e voluntaristas (PAES DE PAULA, 2005b). A fala do TAE-8 expressa essa realidade: “É até mesmo porque o gestor, ele é responsável por isso né. Ele recebe por isso, ele recebe por ele tomar a decisão né”.

Embora o TAE-8 ressalte o papel do gestor como tomador de decisão, o que se percebe na prática é que no *campus* Serra a articulação do gestor submerge num círculo vicioso de atendimento à interesses com vistas à manutenção do cargo designado por via de eleição. Longe dos ideais Habermasianos de mediador do debate entre os servidores, a atuação do gestor limita-se à articulação dos interesses mediados pelo “perigo” que o não atendimento pode representar:

Então a gente percebe assim têm melindres, você eu chamo a sua atenção, mas o outro eu não chamo, geralmente professor, mas não só né, que dá muita colher, pra não ser injusto (TAE-2).

Então, se é uma decisão que envolve um ou outro a gestão atual tenho percebido que ela tem optado por atender os professores por medo. Acho que os professores representam muito mais perigo do que os administrativos. A impressão que eu tenho é essa (CHI-7).

A fala do CHI-7 ressalta que esse “perigo” confere em maior grau as classes dos docentes, os quais possuem maior prioridade na ocupação dos cargos de direção ou estratégicos previsto em lei. Para o cargo de Reitor a Lei nº 11.892 prevê a candidatura dos docentes pertencentes ao Quadro de Pessoal Ativo Permanente, para o cargo de pró-reitor e diretor-geral de *Campus*, a lei confere a candidatura

apenas aos servidores ocupantes do cargo efetivo da Carreira docente ou do cargo efetivo com nível superior da carreira dos técnico-administrativos. Sendo assim, apenas 25% dos técnico-administrativos do *Campus*, teoricamente, estão aptos para se candidatarem ao cargo de diretor-geral, sem, no entanto, poderem vislumbrar o cargo de Reitor do Ifes. Em contrapartida, o número de docentes, na sua totalidade, em algum momento poderá participar da disputa eleitoral, desde que atenda aos pré-requisitos para investidura do cargo.

Então tem algumas coisas assim também que eu acho que precisa modificar. É muita função que só pode professor. São muitas funções, mesmo que possa ser um técnico não convide porque sempre tem aquela coisa de medir força entre docente e técnico (CHI-9).

Na fala do CHI-9 percebe-se que além das restrições legais para participação dos TAEs em cargos de direção existe uma rejeição interna à instituição por parte dos docentes que não enxergam no TAE competências para assumir cargos estratégicos de ampla atuação numa instituição de ensino. A classe docente utiliza-se, portanto, dos recursos estruturais estabelecidos por lei e pela própria prática de gestão predominante no Ifes, a qual prioriza manter o monopólio das decisões e privilégio no âmbito da classe docente. Portanto, conforme afirma Paes de Paula (2005b, p. 140): “[...] a transição para a organização pós-burocrática é um mito, pois temos uma flexibilização da burocracia e uma manutenção da dominação”.

Sendo assim, a participação dos TAEs na tomada de decisão dos assuntos coletivos fica restrita a área de atuação, de forma geral. E o atendimento às suas necessidades fica subjugado à prioridade que se dá ao atendimento dos interesses da classe docente:

Apesar de certa forma criar um descontentamento, mas esse descontentamento não gera tanto perigo. Até porque os administrativos, na sua maioria, não pode se candidatar a diretor e também não teria aceitação talvez dos professores. Então, a briga política ela é muito mais interna aos professores do que aos administrativos. Então, entre atender um técnico-administrativo e um professor me parece que a atual gestão tem priorizado atender aos professores. Um técnico pode ir lá, ele vai lá reclamar, se ele puder ser atendido ele vai. Agora entre atender uma classe de professores, porque eles vão criticar mais, porque eles vão questionar, vão arrumar brigas, esse tipo de coisa aí você atende eles e não atende ao técnico-administrativo (CHI-7).

Para suprir os possíveis descontentamentos entre os TAEs, compreende-se a criação indiscriminada de coordenadorias, haja vista que a tomada de decisão entre os TAEs se esgota no cargo de coordenação, essa parece ser uma forma de distribuir poderes entre os técnicos e ter em curto prazo a satisfação do servidor ou de um grupo de servidores, seja pela delegação do poder e autonomia, seja pelo benefício material adquirido pelo repasse da Função Gratificada (FG): “Ele vai falar sobre isso e às vezes um cargo de coordenação ele é usado como um: Ah! Eu vou te dar essa coordenação aí e você vai quietar. Vai parar de reclamar né, aí vai parar de reclamar, aí tá tudo certo! (TAE-2).

Essa realidade assevera os argumentos de Paes de Paula (2005b, p. 144) ao afirmar que a proposta da administração pública gerencial perpetua a penalização dos funcionários dos escalões inferiores, relegados ao critério clientelísticos de recrutamento por indicação.

Essa forma de gerir denota forte viés instrumental nas ações do cargo de gestor, conduzindo um agir individualizado, por interesses e fazendo surgir um ambiente de incertezas e contradições baseado no personalismo. O que contribui para o surgimento de limites à participação e ao diálogo com vistas ao entendimento.

O problema é que no Ifes tem muita política, então você que, a gente sabe como funciona. Como são cargos políticos, de indicação, você tem que agradar a todo mundo. Mas, às vezes isso deixa insatisfeito um ou outro. Mas, eu acho que vai ser sempre assim (TAE-8).

Percebe-se que no processo interativo dos TAEs as relações de trabalhos são conduzidas pelas relações de amizade. Sendo assim, a implementação das ideias e práticas gerencias não garante a eliminação do patrimonialismo e do autoritarismo, pois permanecem as “velhas” práticas de condução da tomada de decisão baseadas na informalidade e no personalismo (PAES DE PAULA, 2005b):

Acho que hoje tá em nível pessoal. Hoje tem relações pessoais que estão concentrando relações de trabalho. [...] Eu acho que é bom porque a gente tem uma afinidade, lógico, mas é muito ruim porque a gente vê isso em momentos de disputa [...] (TAE-2).

Se eu tenho uma afinidade com você eu vou lá e consigo uma parceria. A gente consegue trabalhar redondinho. Agora se eu não tenho uma afinidade com você o negócio fica pior, então é muito levado pras relações pessoais (TAE-3).

A fala do CHI-5, também, presente em outros relatos assevera que o acesso do servidor ao gestor visando o diálogo significa uma forma de participação. Na verdade, essa forma de participação ao mesmo tempo em que reforça os mecanismos de controle, desarticula as ações coletivas, pois impulsiona a busca por soluções de forma setorializada ou individual. Sendo assim, configura uma pseudoparticipação norteadas por jogos de interesse e personalismo.

Porque apenas manter a porta do gabinete aberta não significa que está fazendo a gestão participativa. Porque não são todos os servidores que se dispõem a ir, igual é, sugerir ideias, se manifestar do que está bom do que está ruim (CHI-5).

Apresentados os limites da participação expostos pelos TAEs e chefias imediatas durante as entrevistas e na ação comunicativa parte-se para a análise dos fenômenos relacionados à insatisfação com a prática da gestão participativa.

5.3.4 A insatisfação com a prática da gestão participativa

Ficou evidente nas entrevistas dos TAEs e chefias imediatas a insatisfação com a prática da gestão participativa no *campus* Serra. Entre os fatores que levam a insatisfação emergiram na fala dos participantes da pesquisa: a falta de transparência; a falta de sistematização dos processos de trabalho gerada pela informalidade; o imediatismo e a falta de qualidade nos processos de gestão.

5.3.4.1 A falta de transparência

Em termos da falta de transparência os TAEs afirmam que existem assuntos relativos à própria rotina, que não são compartilhados pela gestão como a distribuição de verba para capacitação.

Mas, eu desconheço esse direcionamento de informação de modo geral. Só que eu não tenho clareza, por exemplo, [...] quanto que esse grupo tem de recurso disponível pra fazer uma formação durante o ano? Não sei. Isso aí é, eu não tenho conhecimento disso (TAE-5).

A fala do TAE-6 destaca que as decisões estratégicas a respeito dos projetos vultosos não são colocadas para discussão coletiva. Ao relatar a implementação do Bloco 9, em plena construção, ele não consegue enxergar os benefícios que a categoria poderia alcançar na resolução do problema de falta espaço enfrentado pelos TAEs, também, relatado por outros entrevistados. Contudo, na análise do PDI do *campus* Serra observa-se que a disponibilidade de salas apenas para os setores da Enfermaria, Serviço Social, Psicologia e Napne (2014b). Num universo de 60 TAEs, aproximadamente cinco TAEs seriam acomodados no Bloco 9.

Será que o Bloco 9 realmente era o mais importante? O *Campus*, a comunidade entendia que ele era prioridade? Será que talvez o auditório? Será que talvez a expansão da Biblioteca não fosse pra comunidade algo melhor? [...] Muito, porque, vamos supor, já começou errado pelo fato de não ter tido a participação de todos. [...] Agora o porquê desse desespero todo de fazer, da necessidade, eu não sei. Não está claro pra mim, eu não consigo entender (TAE-6).

Mesmo para aqueles que percebem a permanência de certo nível de discussão, existe o questionamento sobre a existência dos assuntos que são do interesse da comunidade interna e que não são compartilhados. Isso porque a decisão sobre o que deve ser divulgado é tomada pela gestão.

Então, muitas vezes, eu estou falando nós também né, às vezes a gente pode ter uma demanda que ela é assumida pela gestão como mais prioridade em detrimento de outras. Isso não é participado (TAE-2).

Aqui a gente consegue ter um canal fácil de discussão. Mas nem tudo que é discutido por eles e que talvez seja do nosso interesse, a gente fica sabendo (TAE-6).

A falta de transparência, também, é percebida na distribuição da Função Gratificada (FG) e dos servidores entre os setores. No que se refere à Função Gratificada, ao servidor investido é devida uma gratificação de acordo com o código da função exercida, nos valores fixados na Tabela de Vencimento estabelecida conforme o art. 62, da Lei nº 8.112/90. No *campus* Serra, os TAEs lotados na função de coordenação recebem FG, que pode variar da FG-04 à FG-01. Os valores são diferentes, em ordem crescente da FG-04 à FG-01. Por esse motivo, os TAEs questionam a distribuição das FGs que, segundo eles, não é feita de forma transparente e coerente, pois coordenadores pertencentes ao mesmo nível hierárquico e, muitas vezes, lotados na mesma diretoria recebem FG com valores

diferentes. Na fala dos TAEs e chefias imediatas compreende-se que não existe parâmetro para distribuição das gratificações, o que tem contribuído para a insatisfação com a prática da gestão participativa:

A distribuição da FG internamente, ninguém fica sabendo. Quem acompanha o diário oficial é que fica sabendo. Aí a gente começa a se comunicar. Só assim (TAE-6).

Eu acho que algumas coordenadorias não recebem a função gratificada que deveria receber em detrimento do nível de trabalho, do nível de segurança de informação, do nível de trabalho do servidor. A FG atualmente é pelo [...] está vendo? Não tem regras bem formatadas (TAE-8).

Mas a gente também sabe que outras decisões que poderiam ser compartilhadas não são, por exemplo, distribuição de uma Função Gratificada que chega. Até mesmo com relação à distribuição de pessoal (CHI-7).

Sobre a distribuição dos TAEs entre os setores, também, não é feita a partir de uma discussão coletiva. A gestão, conforme as notificações feitas pelos setores à diretoria geral estabelece a distribuição e, esporadicamente, apresenta durante a reunião do Conselho de Gestão para apreciação. Principalmente, aqueles que não participam do Conselho de Gestão não conseguem compreender qual a prioridade dada pela gestão para distribuição dos servidores. A insatisfação está na questão dos setores estarem sobrecarregados e por isso, a discussão coletiva sobre essa distribuição externaria de forma clara as necessidades das coordenadorias.

Para o TAE-4 a insatisfação está relacionada à falta de mobilização por parte da gestão para participarem das reuniões e, também, a falta de divulgação das discussões e tomadas de decisões estabelecidas nas reuniões, o que compromete a transparência do processo decisório:

Não estou satisfeito porque eu acredito que falta divulgação, incentivando a comunidade a participar. E também o resultado daquelas reuniões. Porque muitas vezes, tem a reunião, toma a decisão e agente não fica sabendo do que foi decidido, do resultado daquilo (TAE-4).

De forma geral, a compreensão de que não há transparência está associada a uma suposição de que é uma questão estratégica para evitar conflitos e manter os servidores alheios e passivos às decisões tomadas. A fala da chefia imediata traz a reflexão de que apesar dos esforços pela transparência e divulgação no setor

público previsto em Lei, no *campus* Serra os jogos de interesses e a disputa pelo poder deslocam as intenções da transparência e publicidade do cerne do processo deliberativo.

E aí eu acho que falta. Ah! Tudo é público, mas nem tudo é transparente e a insatisfação é muito grande. [...] Eu hoje não estou satisfeita com o que eu vejo. Acho que o *Campus* está muito solto. Não há transparência. A gestão que eles falam que existe hoje no Ifes participativa, pra mim ela não é. (CHI-9).

Para Freitag (1993) a ocultação dos interesses cria um impasse, pois a transparência representa um dos pilares para o reacoplamento entre o sistema e o mundo da vida, permitindo uma visão em conjunto, com base na dialogicidade para a formação de uma esfera pública, nos moldes da democracia deliberativa de Habermas (1995).

5.3.4.2 A informalidade nos processos de trabalho

Para os TAEs e chefias imediatas a falta de sistematização nos processos de trabalho tem levado à informalidade e ao amadorismo em todas as ações de gestão. O que tem contribuído para a insatisfação com a prática da gestão participativa, pois os TAEs não conseguem vislumbrar efetividade nas práticas de gestão participativa. A fala do TAE-2 destaca que os processos de trabalho são construídos individualmente, a partir das experiências profissionais de cada servidor:

O processo de trabalho não existe e conseqüentemente cada um dita lá no seu setor como que as coisas funcionam, em linha geral assim né. [...] Não tem né, um treinamento, não tem nada. A gente que vai construindo nosso trabalho e aí a gente vai construindo isso com o os nossos vícios (TAE-3).

Os TAEs associam a informalidade e desorganização na forma da realização das atividades à inexistência do controle dos processos de trabalho pela gestão. O serviço prestado fica delegado à “própria sorte” da capacidade e comprometimento do TAE em executá-lo.

O processo de gestão tem que ser mudado, o processo de trabalho tinha que ser totalmente revisto aqui, no sentido da gestão cobrar, da gestão se

colocar. Algumas coisas que não cobra, cobra de você, não cobra de mim, porque eu sou amigo do rei né (TAE-2).

Eu acho que assim, atualmente pouco se cobra dos TAEs com relação a rotina de trabalho mesmo: Ah! Como você está fazendo? A gente não consegue definir como que a gente, o nível do nosso trabalho [...]. Acho que falta ele deliberar né. A gente tem reunião aqui que não, conversa, conversa, conversa e às vezes não delibera [...]. Não tem uma cobrança assim da gestão, por isso. Acho que por isso que às vezes pensamos: “Oh! Vou fazer isso aqui porque, ninguém vai fiscalizar!” (TAE-8).

O CHI-7 compreende a falta ou deficiência das ferramentas de gestão como sendo um problema que permeia todo o Ifes. Contudo, vale ressaltar, que a inexistência e limitações dessas ferramentas gerenciais pode configurar oportunidade para a participação, pois a ausência do controle permite que os trabalhadores se articulem e busquem a participação na tomada de decisão.

E isso acho que é muito cultural também. Acho que a gente não tem ferramentas de gestão. O Ifes é muito limitado. O Ifes é, como alguém disse ai uma vez, a gente administra uma quase uma S.A. como um boteco. A gente tem poucas ferramentas de gestão, gestão profissional de RH. O que que nosso RH faz? Nada, só folha de pagamento e cadastro. Você não tem política nenhuma de recursos humanos, de acompanhamento, de produtividade, de capacitação. Aqui e na maioria dos órgãos eu sei que não é feito. Ferramenta de administração financeira, de acompanhamento. De diversas áreas. Então, acho que tudo isso dificulta também (CHI-7).

Sendo assim, Habermas não descarta a razão instrumental, a qual pode ser expressa na organização dos processos e da informação, contudo defende que essa estruturação seja realizada de maneira consensual e com base no diálogo. A informalidade e “desorganização” dos processos de trabalho dificultam o acesso às informações e, além disso, fomentam o surgimento de ações individualizadas e centralizadoras.

5.3.4.3 O imediatismo

O imediatismo foi apontado pelos TAEs e chefias imediatas como um fator que leva à insatisfação em relação à prática da gestão participativa existente. Segundo eles, as decisões são tomadas e o conhecimento somente é transferido ao setor impactado pela decisão no momento da execução.

O diálogo acontece quando as coisas já estão na sua mão pra tá tendo que fazer (CHI-2).

E geralmente se coloca e depois tenta resolver os problemas que se tivesse feito uma gestão participativa em que todo mundo dando ideia, você conseguiria, inserir, exemplo, um novo curso, já preparado para recebê-lo. A gente primeiro recebe pra depois começa a se preparar para recebê-lo (CHI-5).

Esse modo de fazer uma gestão participativa com base na busca por soluções imediatas configura uma estratégia para cooptação do conhecimento e exploração dos trabalhadores (FARIA, 2009a). Habermas (2012, v. 2), ao propor a racionalidade comunicativa supera a visão unilateral de racionalidade onde a participação está associada à maximização dos ganhos. Com a racionalidade comunicativa o trabalhador participa do processo decisório de forma corresponsável e, sobretudo, com autonomia.

O TAE-2 afirma que essa forma de agir, sem planejamento prévio e a partir das necessidades imediatas é um problema que ocorre no Ifes como um todo: “Qualquer temática que diz respeito ao Instituto. A gente sempre quando vai se reunir é porque tem uma demanda, não porque tem uma rotina de reuniões, entendeu. Que seria o ideal, né” (TAE-2).

Para o TAE-3 a possibilidade de articulação e diálogo que existe no *campus* Serra não garante uma gestão participativa efetiva, pois a busca por soluções à “curto prazo” e de forma superficial desqualifica o processo participativo:

A essência de formação desses grupos né, dentro da legislação, ela tem um viés participativo. Porém, quando a gente vai pra prática, aqui dentro do Instituto, né, falando da minha experiência mais recente, eu percebo que esses órgãos, né, essas instâncias de deliberação, elas são formadas até de maneira bem abrupta, de maneira assim, a gente tem que formar, a gente tem que ter representantes, elas não são de fato participativas (TAE-2).

Então, articulação, o diálogo ele acontece né. Você chega com uma demanda, por exemplo, agora o problema, também, é essa articulação assim. Eu não percebo um entendimento real do problema que está acontecendo pra se pensar numa proposta que não seja paliativa. [...] Então, a articulação ela não acontece de forma efetiva assim. Só se faz coisas paliativas (TAE-3).

O imediatismo não reflete somente as ações da gestão, mas está presente na articulação e diálogo entre os TAEs. Ficou evidente na ação comunicativa dos TAEs,

apreendida durante a observação participante, que o agir é orientado pela necessidade imediata de resolução das questões relativas à rotina dos respectivos setores. Sendo assim, o modo de agir sem planejamento e o pensar individualizado ou setorizado é uma constante e está presente em todas as relações.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos argumentos apresentados, este trabalho buscou compreender de forma crítica como se caracteriza a prática da gestão participativa no *campus* Serra do Ifes, a partir do entendimento e do processo interativo dos servidores Técnico-administrativos em Educação (TAE) das classes C, D e E e das chefias imediatas.

Para tanto foi realizado o levantamento do cenário em que se deu a implementação da prática de gestão participativa no *campus* Serra do Ifes. No segundo momento foi investigado o entendimento e o processo interativo dos servidores técnico-administrativos do *campus* Serra do Ifes e das chefias imediatas no que se refere à essa prática. Por fim, foi realizado o confronto entre o entendimento e o processo interativo dos sujeitos da pesquisa com a prática de gestão participativa do *campus* Serra sob a ótica da Teoria da Ação Comunicativa de Habermas.

Sobretudo, vale ressaltar que não houve a pretensão nessa pesquisa de encontrar o modelo de Habermas expresso no agir e no entendimento dos sujeitos, haja vista o predomínio dos valores capitalistas em nossa sociedade, os quais fomentam ações individualistas e instrumentais, mas de explorar um referencial teórico que se propõe como alternativa ao modelo hegemônico. Nesse sentido, a Teoria da Ação Comunicativa é apresentada enquanto utopia, não como algo irreal, mas idealizável, como um processo, uma tentativa sem fim de superação do modo de exploração capitalista.

Portanto, Habermas (2012, v.1 e 2) não desconsidera a razão instrumental, nesse caso expressa na forma de ferramentas gerenciais, mas afirma que a razão instrumental deve estar subjulgada à razão comunicativa num processo dialógico. Ou seja, a construção e implementação das ideias e práticas gerenciais devem ser efetivadas com base no diálogo e no entendimento.

Ao comparar o entendimento e o processo interativo dos sujeitos da pesquisa com a prática de gestão participativa no *campus* Serra pode-se observar que essas práticas constituem resultado e, ao mesmo tempo, “mola propulsora” do pensar e do agir predominante. Sendo assim, a prática da gestão participativa caracteriza-se

como um espaço onde os sujeitos clamam por democracia quando não conseguem se fazer ouvir, mas quando há possibilidade de articulação coletiva os interesses pessoais ou setoriais são colocados como prioridade na tomada de decisão em detrimento do bem coletivo.

Conforme exposto nas seções anteriores, o cenário da gestão participativa no *campus* Serra apresenta contradições que, longe de significar um espaço de diálogo entre os servidores e gestores para a formação de uma esfera pública, nos moldes da democracia deliberativa de Habermas (1995), configura, em predomínio, comprometimento com o desempenho e reforço do sistema capitalista, caracterizando-se como participação instrumental e não como forma de resistência aos mecanismos de controle e dominação (FARIA, 2009a).

Foi apresentado que o Conselho de Gestão constitui-se para os TAEs e chefias imediatas como o principal mecanismo de participação no *campus* Serra. Contudo, esse mecanismo, ainda, que se expresse em uma “participação democrática” tem prestado, principalmente, para institucionalizar os interesses de um grupo específico na forma de regras e políticas, construídas sob o falso discurso da construção coletiva. Isso porque o funcionamento do Conselho de Gestão apresenta deficiências, tais como representação assimétrica, inexistência de regimento e cronograma das reuniões, sobreposição da razão instrumental à razão comunicativa e falta de transparência, além de outros tipos de falhas já apresentadas.

A construção do Plano de Desenvolvimento Institucional, por meio do Planejamento Estratégico, também, significa para os TAEs importante ferramenta gerencial, contudo a eficácia desse instrumento perde-se na falta de sensibilidade da gestão em reconhecer no ambiente organizacional público especificidades que carecem de maior mobilização e esforço para uma verdadeira participação democrática. Acrescenta-se a essa carência o estado de apatia generalizada por parte dos TAEs e chefias imediatas, transversal a todas as práticas de gestão participativa, que tem contribuído para a permanência da formulação das políticas e do planejamento no âmbito do núcleo estratégico da instituição.

No que diz respeito à falta de mobilização, a contradição está no fato de que existe o interesse em restringir a tomada de decisão a um grupo específico seja para evitar o conflito e resistências ou para a manutenção dos privilégios e maior articulação dos interesses individuais. Já apatia por parte dos TAEs e chefias imediatas constitui resultado do processo de colonização do mundo da vida pelos mecanismos dinheiro e poder, que conduz os trabalhadores a agirem de forma fragmentada, segundo os próprios interesses (PINTO, 1994).

Embora alguns TAEs e chefias imediatas apresentem argumentos críticos sobre o funcionamento do Conselho de Gestão e acerca da construção do Planejamento Estratégico, de maneira geral observa-se a falta da reflexão crítica sobre os interesses inclusos na forma de funcionamento desses mecanismos. O que tem levado a uma participação passiva e instrumental.

Os canais de participação existentes no *campus* Serra, em que pese a sua importância, revelaram a primazia da racionalidade instrumental com vista aos interesses pessoais. A relação que se estabelece é do tipo clientelista e as ações e projetos, os quais necessitam da participação coletiva, carecem de maior integração das áreas diretamente impactadas e de maior publicidade para a comunidade acadêmica.

Outras contradições foram analisadas quando na fala dos entrevistados emergiram os motivos que impedem a participação. A primeira relaciona-se ao desinteresse, comodismo e medo. Nesse âmbito a participação está associada ao acúmulo de funções e aos prejuízos e riscos concedidos a quem se “expõe” no processo participativo. Sendo assim, o interesse em participar está vinculado à busca pelos ganhos individuais que a participação pode proporcionar, sem, no entanto, dar a devida importância e reflexão para as possibilidades dos ganhos coletivos, por via da participação. O que reforça os argumentos sobre o predomínio da instrumentalidade participativa, não somente no âmbito vertical da gestão para a base, mas também nas relações horizontais entre os TAEs e chefias imediatas.

A desinformação por parte dos TAEs e chefias imediatas configura, também, em demasia uma incoerência, haja vista o papel social da instituição na construção do

conhecimento. Essa limitação não se restringe aos TAEs subordinados, mas chefias imediatas lotadas em cargos estratégicos, que exige visão global da instituição sentem dificuldades de articular o conhecimento por falta de informação sobre o funcionamento das ferramentas e regras que norteiam as tomadas de decisão.

Os TAEs subordinados, de maneira geral, possuem pouco conhecimento sobre o funcionamento do Conselho de Gestão e defendem a manutenção desse canal como oportunidade de participação democrática. O conhecimento das chefias imediatas sobre o Conselho não difere muito dos TAEs subordinados, os quais também vislumbram esse mecanismo, bem como as demais oportunidades de participação, como resultado de um processo de aprendizagem democrática em desenvolvimento.

Contudo, ao serem indagados sobre como atuam nesses mecanismos a maior parte dos entrevistados disseram não participar ou participar somente para atender as exigências que o cargo confere. Sendo assim, foi possível perceber nas falas que defendem a manutenção dos mecanismos participativos discursos que configuram “ecos” dos modismos gerenciais que veem a participação como panaceia aos problemas gerenciais. Na prática, há o distanciamento com a razão comunicativa, haja vista, nos termos da democracia deliberativa de Habermas, ser um processo que exige esforço para o diálogo, para o aprendizado, reflexão crítica e disputa.

Outro aspecto contraditório diz respeito à distribuição dos cargos de confiança na forma de criação de coordenadorias. Ao perceber que a tomada da decisão esgota-se no cargo de coordenador foi possível compreender, também, nesse âmbito o predomínio do centralismo, clientelismo e do patrimonialismo. Percebe-se a associação entre a distribuição de poder e a nomeação de chefias por via da criação de coordenadorias sem, contudo, na prática garantir o exercício do poder por parte dos coordenadores. Isso porque o cargo de chefia não garante a interferência na tomada de decisão. Na maior parte, o que se percebe é que no âmbito dos TAEs a tomada de decisão se dá no nível apenas consultivo.

A sobreposição da razão instrumental na política, o personalismo e o centralismo, refletem-se na estrutura (des)organizada do *Campus*. O grande número de setores

criados sem planejamento prévio sobre a funcionalidade da aproximação física e dos processos de trabalho e, menos ainda, sem dar a devida importância para a necessidade de maior integração entre os servidores assevera que na essência a criação dessas estruturas prioriza o atendimento dos interesses individuais, em segundo plano os interesses da comunidade acadêmica e em última instância os interesses da sociedade, de forma geral. Esse argumento concretiza-se de maneira evidente no debate sobre a criação do curso técnico integrado, no qual foi possível observar estas e outras contradições.

Além disso, na instituição estudada, no que se refere à construção das práticas de gestão participativa, a atenção aos interesses coletivos é subordinada à busca pelo cumprimento da legislação e pelo alcance dos resultados. Ressalta-se que a teoria hegemônica não está preocupada com os meios, mas enfatiza apenas os fins, a busca por resultado. Desse modo, o modelo participativo praticado no *campus* Serra afasta-se da perspectiva habermasiana de democracia deliberativa procedimental, pautada no debate público entre atores livres e com condições iguais de participação.

Para Habermas (2012, v. 2, p. 83): “[...] qualquer trabalho cooperativo pressupõe um controle social que regula as atividades do grupo”. Sendo assim, investigar as transformações no mundo do trabalho implica em buscar compreender as relações sociais que estruturam o processo produtivo, pois as formas de organização do trabalho são inerentes ao mundo da vida (HARVEY, 1992). Isso significa que não basta pensar em formas de controle e ferramentas que otimizem o ambiente e a produção do trabalho, é preciso a reflexão sobre o que de fato norteia as relações.

Desse modo, percebe-se que a complexidade da estrutura organizacional do *Campus* caracterizada pela fragmentação corresponde à forma como as relações estão estruturadas. Os TAEs e as chefias imediatas ao demonstrarem nas entrevistas a insatisfação com a falta de integração nas relações por parte dos demais servidores mostraram-se surpreendidos ao perceberem que agem da mesma forma. Buscam a participação, apenas, quando veem seus interesses sendo diretamente impactados por determinada tomada de decisão.

Sendo assim, a fragmentação organizacional ao mesmo tempo em que mantém essa estrutura de jogos de interesses, o centralismo, o clientelismo e tantos outros “ismos” presentes, também, na sociedade favorece a apatia, a descrença e o afastamento dos trabalhadores do ideal emancipatório. A invasão dos imperativos sistêmicos (dinheiro e poder) ao mundo da vida provoca essa desarticulação de saberes e do diálogo, pois os problemas passam a ser vistos sob o ponto de vista técnico, do especialista.

À luz da Teoria da ação Comunicativa, o resultado desse processo de colonização do mundo da vida é a transformação dos trabalhadores em clientes, o aperfeiçoamento de uma cultura de especialistas e a destruição da reflexividade crítica dos TAEs e chefias imediatas, os quais veem o emprego público como uma dádiva, não como uma conquista com deveres e direitos. Nesse cenário, cada qual assume o seu papel legalmente estabelecido sem questionar as formas de controle. Ao TAE, em geral, cabe o papel de se comprometer na busca pelos resultados da instituição e ao gestor de possibilitar a participação quando julgar necessário na forma de cooptação do conhecimento do trabalhador.

Reconhece-se nesse estudo a necessidade de que as políticas e o planejamento de uma instituição de ensino público, cujo papel deve perpassar a formação do cidadão, não sejam definidos por uma minoria de gestores, mas de forma compartilhada pela comunidade acadêmica, a saber, servidores e alunos, sem deixar de considerar os interesses da sociedade. Dessa forma, acredita-se que a prática da gestão participativa predominante na instituição estudada apresenta limitações que emperram o desenvolvimento de uma participação democrática.

Para que a instituição, de fato, comece a caminhar em direção à participação democrática é necessária uma mudança na forma de pensar a participação. Sendo assim, dada à variedade conceitual em torno do tema participação é importante estimular o debate sobre as possibilidades participativas a fim de se esclarecer o significado democrático. Além disso, promover discussões de cunho pedagógico de aprendizado sobre as formas dos trabalhadores se inserirem e influenciarem na construção de políticas e no planejamento da instituição.

No que pese ao potencial reflexivo e propositivo dos trabalhadores é necessário incentivar a participação por meio de medidas que visem otimizar a divulgação e a utilização dos canais participativos. É necessário estimular o diálogo, quebrando paradigmas que defendem o monopólio desses assuntos no âmbito dos especialistas.

Apesar dos problemas apresentados, os TAEs e as chefias imediatas acreditam que o *Campus* tem caminhado para uma participação democrática. Os entrevistados afirmam que esse é um processo de aprendizagem lento, mas que é necessário maior transparência e integração entre os servidores para que essa participação democrática venha ser efetivada.

Embora essa dissertação limite-se a investigar um contexto específico, espera-se incentivar o questionamento sobre a implementação das práticas da iniciativa privada na administração pública, as quais são vistas como panaceia para os problemas da organização. Sobretudo, vale mencionar que essa afirmação não exclui a transferência das ideias e práticas da administração privada para a gestão pública. Sobretudo, defende-se uma maior sensibilização em torno desse contexto de maneira a buscar a elaboração de ideias e ferramentas adequadas à lógica da administração pública.

O estudo das práticas específicas de gestão participativa revelou contradições existentes no funcionamento dos canais participativos e nas próprias relações cotidianas dos TAEs. Perceber-se que, dado o sentido amplo do tema “prática da gestão participativa”, a necessidade de estudos futuros na instituição estudada visando compreender de maneira mais aprofundada essas contradições. Nesse cenário, vale ressaltar a internalização dos valores sistêmicos por parte dos sujeitos da pesquisa, os quais acreditam que a solução para a participação democrática esteja no aperfeiçoamento das ferramentas gerenciais, enquanto mecanismos de controle e dominação. É pertinente compreender como essa dinâmica sistêmica é introjetada nos indivíduos, de maneira que esses não conseguem enxergar formas alternativas, além do aperfeiçoamento das já existentes, que podem levar à emancipação de fato.

Além disso, discutir o predomínio das manifestações da razão instrumental em detrimento da razão comunicativa como um processo dinâmico na medida em que a razão instrumental apoia-se no discurso defendido pela razão comunicativa para legitimar sua forma de funcionamento. No processo de reflexão e de interação dos participantes foi possível perceber que os indivíduos buscam elementos que vão aproximá-los muito mais da razão instrumental para refletir sobre o que os levaria no sentido de uma razão comunicativa. É pertinente compreender como na prática, no cotidiano de uma organização a busca pela razão comunicativa acaba reforçando a razão instrumental e quais as implicações desse processo.

Nessa esfera de análise configuram espaços propícios para entendimento desses processos: a forma de funcionamento do Conselho de Gestão, do Sistema de Avaliação Institucional, do Planejamento Estratégico, da construção de políticas de gestão de pessoas e do regimento interno, podendo direcionar a pesquisa aos docentes.

Embora a prática da gestão participativa no *campus* Serra esteja distante do modelo habermasiano de democracia deliberativa e o papel do trabalhador seja reduzido a de um cliente, acredita-se na possibilidade de existir nesse domínio organizacional a vinculação entre a administração e a política. O viés participativo presente na elaboração das políticas e ações e, ainda, a pré-disposição à participação dos TAEs e chefias imediatas revelada durante as entrevistas precisam ser melhor exploradas num espaço organizado de forma autônoma com base no debate coletivo sobre temas relevantes.

A crença no poder comunicativo, que surge no mundo da vida, capaz de romper com o domínio do saber técnico e com as “vantagens” oriundas dos cargos de chefia, sinaliza a possibilidade da construção coletiva capaz de produzir e reproduzir conhecimento num processo de aprendizado mútuo de maneira a contribuir para uma gestão mais justa, apoiada nos moldes habermasianos.

É nessa linha de pensamento que a autora procurou por meio dessa dissertação refletir sobre as possibilidades de participação no seu local de trabalho, crendo que

o ambiente organizacional é uma construção social, por isso suscetível à uma transformação de fato democrática.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. São Paulo: Enap, 1997.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de administração pública**, São Paulo: FGV, v. 41, n. especial, 2007.

AGUIAR, M. M. **Gestão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário**: a Participação Social em Três Modelos. 2011. 338 f. Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

AGUIAR, M. M.; HELLER, L.; MELO, E. M. Ação comunicativa na gestão de um serviço privatizado de água e esgotos: uma avaliação em Cachoeiro de Itapemirim (ES). RAP: **Revista brasileira de administração pública**, São Paulo: FGV, v. 46, n. 6, 2012.

ALVESSON, M.; DEETZ, S. Teoria crítica e abordagens pós-modernas para estudos organizacionais. In: GLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais**, v. 1. São Paulo: Atlas, 1999, p. 227-266.

AUSTIN, J. L. **Cómo hacer cosas con palabras**. Buenos Aires: Paidós, 1995.

BALDIN, N.; MUNHOZ, E. M. Snowball (Bola de Neve): uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária. In: Seminário Internacional de representações sociais, subjetividade e educação, 1., 2011, Curitiba. **Anais...** Curitiba: EDUCERE, 2011.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARBOSA, L.; GOMES, S. D. C.; SÓRIA, S. Condições e relações de trabalho no serviço público: o caso do governo Lula. **Revista de sociologia e política**, São Paulo: Escala, v. 20, n. 42, p. 167-181, 2012.

BOLTANSKI L.; CHIAPELLO, E. O espírito do capitalismo e o papel da crítica. In: _____. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009, p. 31-61.

BONETT, S. M. A. **Participación ciudadana en el desarrollo local**. Disponível em < http://www.bantaba.ehu.es/formarse/ficheros/view/Gu%C3%ADa_-_Participaci%C3%B3n_Ciudadana_en_el_Desarrollo_Local-observaciones.pdf?revision_id=79414&package_id=79296 >. Acesso em: 30 abr. 2014.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. Coleção Primeiros Passos. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRANDÃO, F. H. V. **Dignidade da pessoa humana e cidadania:** Princípios fundamentais e essenciais para o acesso à Justiça. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 75, abr. 2010.

BRASIL. F.P.D; CARNEIRO R. Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas estudio de la experiencia brasileira contemporánea. *Íconos: Revista de ciencias sociales*, n. 40, p. 71-87. 2011

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 de dezembro de 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3780.htm>. Acesso em: 13 mar. 2014.

_____. Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12677.htm>. Acesso em: 13 mar 2014.

_____. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 de dez. de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm>. Acesso em: 07 maio 2014.

_____. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara de Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995.

_____. **Portal da transparência**. Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores>. Acesso em: 24 jan. 2015.

BRAVERMAN, H. Trabalho e Gerência. In: _____. **Trabalho e capital monopolista:** a degradação do trabalho no séc. XX. 3. ed. Rio de Janeiro. LTC Editora, 1987. Parte 1, p. 49-134.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do serviço público**, Brasília, v. 47, n. 1, 1996, p. 58-64.

_____. A reforma gerencial do Estado de 1995. **RAP**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.

_____. O Brasil na frente. **Folha de S. Paulo**, 09 fev. 2009. Disponível na internet: <<http://bresserpereira.org.br/view.asp?cod=2999>>. Acesso em: 07 maio 2014.

_____. O governo Dilma frente ao "tripé macroeconômico" e à direita liberal e dependente. **Novos estudos-CEBRAP**, São Paulo, n. 95, p. 5-15, 2013.

CAPOBIANGO, R. P.; SILVA, E. A; NASCIMENTO, A. L. Reflexões epistemológicas acerca dos modelos de administração pública brasileira: potencialidades, problemas e perspectivas. In: Encontro nacional de pós-graduação e pesquisa em administração, 35, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnANPAD, 2011.

CARVALHO, E. J. G. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do estado e gestão da educação. **Educação & sociedade**, São Paulo: Unicamp, v. 30, n. 109, p. 1139-1166, 2009.

CLEGG, S. R.; HARDY, C. Introdução: organização e estudos organizacionais. In: CLEGG, S; HARDY, C.; NORD, W. (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais**. v. 1. São Paulo: Atlas, 1999, p. 27-57.

CRESWELL, J. W. Uma estrutura para projeto. In: _____ **Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e mistos**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

CUNHA, L. A. **Nova reforma do ensino superior**: a lógica reconstruída. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 101, p. 20-49, 1997.

CHANLAT, J. F. O desafio social da gestão: a contribuição das ciências sociais. In BENDASSOLI, P. F.; SOBOL, L. A. P. (Orgs.). **Clínicas do trabalho**: novas perspectivas para compreensão do trabalho na atualidade. São Paulo: Atlas, p. 110-131, 2011.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

DESLANDES, S. F. O projeto de pesquisa como exercício científico e artesanato intelectual. In: MINAYO, M. C. S. (Org.) **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 43-49.

FARIA, J. H. **Análise crítica das teorias e práticas organizacionais**. São Paulo: Atlas, v. 1, 2007.

_____. **Gestão participativa**: relações de poder e de trabalho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2009a.

_____. **Teoria crítica em estudos organizacionais no Brasil**: o estado da arte. Cadernos EBAPE. BR, v. 7, n. 3, art. 8, p. 509-515, 2009b.

FOURNIER, V.; GREY, C. Hora da verdade: condições e prospectos para os estudos críticos de gestão. In: CALDAS, M. P.; BERTERO, C. O. (Coord.). **Teoria das organizações**. São Paulo: Atlas, 2007.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. Brasília: Editora Plano, 2003.

FREITAG, B. **A teoria crítica, ontem e hoje**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.

_____. Habermas e a filosofia da modernidade. Perspectivas: **Revista de ciências sociais**, Ceará, v. 16, n. 1, 1993.

FREITAS, A. M. R. **Institucionalização e integração horizontal da política de desenvolvimento de pessoas em Instituição Federal de Ensino**. 2012. 158 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2012.

GALVÃO, C. Di B. As Interações Comunicativas Como Expressões ou Manifestações da Ideia de Tolerância. **Revista FIDES**, Rio Grande do Norte, v. 1, n. 2, p. 104-124, 2013.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. (Trad.) Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 64-89.

HABERMAS, J. **Teoria de la acción comunicativa: crítica de la Razón funcionalista**. Tradución. Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus, 1987. v. 2, 512p.

_____. **Consciência moral e agir comunicativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. 233p.

_____. O entrelaçamento de mito e esclarecimento: Horkheimer e Adorno. In: **O discurso filosófico da modernidade: doze lições**. (Trad.) Luiz S. Repa e Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 1990a, p. 153-186.

_____. Uma outra via para sair da filosofia do sujeito - Razão comunicativa vs. razão centrada no sujeito. In: **O discurso filosófico da modernidade: doze lições**. (Trad.) Luiz S. Repa e Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 1990b, p. 411-453.

_____. Que significa socialismo hoje? Revolução recuperadora e necessidade de revisão da esquerda. São Paulo: **Novos estudos**, n. 30, p. 43-61, jul. 1991.

_____. Três modelos normativos de democracia. **Lua nova revista de cultura e política**, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

_____. O processo democráticos e o problema de sua neutralidade. In: _____. **Direito e democracia: Entre facticidade e validade**. v. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 25-41, 1997.

_____. O conceito de “esfera pública”. In: _____. **Direito e democracia: Entre facticidade e validade**. v. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 92-98, 1997.

_____. **Agir comunicativo e razão destranscendentalizada**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

_____. Political communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. **Communication theory**, Illinois, v. 16, n. 4, p. 411-426, nov., 2006.

_____. **Teoria do agir comunicativo**: Racionalidade da ação e racionalização social. Tradução: Paulo Astor Soethe. São Paulo: WMF Martins Fontes, p. 19-131. 2012. v. 1.

_____. **Teoria do agir comunicativo**: crítica a razão funcionalista. (Trad.) Paulo Astor Soethe. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. v. 2.

HARVEY. D. A transformação político-econômica do capitalismo. In: _____. **A condição pós-moderna**, São Paulo: Edições Loyola, p. 117-184, 1992.

INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. **Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-administrativos em Educação - PCCTAE - no Sistema Cefetes**. Vitória, 2006.

_____. **Pró-reitoria de desenvolvimento institucional**. Disponível em: <<http://prodi.ifes.edu.br/Ler.aspx?t=Pagina&Pag=34>> Acesso em: 13 mar. 2014a.

_____. **Plano de desenvolvimento institucional - 2014 - 2018 – Ifes – Campus Serra**: referências (NBR 6023:2002). Vitória, 2014. 42 slides, color. Acesso em: 30 dez. 2014b.

_____. Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional. **Relatório de gestão 2013 – Exercício 2013**. Disponível em <http://prodi.ifes.edu.br/prodi/relatorio_gestao/Relatorio_de_Gestao_2013.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2015a.

_____. **Relatório de gestão 2008 – Campus Serra 2008**. Disponível em <http://www.ifes.edu.br/images/stories/files/Institucional/relatorio_gestao_2008_2.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2015b.

_____. **Plano de desenvolvimento institucional - 2009 – 2013**. Ifes: Vitória, 2014. Disponível em http://www.ifes.edu.br/images/stories/files/Institucional/pdi_ifes_2009_2013_web.pdf. Acesso em: 02 fev. 2015c.

_____. **Estatuto do Ifes – 2009 – Ifes**: Vitória, 2009. Disponível em http://www.ifes.edu.br/images/stories/files/Institucional/PDI_estatuto.pdf. Acesso em: 03 fev. 2015d.

_____. **Relatório de gestão 2010 – Campus Serra 2010**. Disponível em <http://ifes.edu.br/images/stories/files/Institucional/Relatorio_gestao_2010.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2015e.

_____. **Resolução nº 23**, de 14 de junho de 2010. Disponível em http://www.ifes.edu.br/images/stories/files/Institucional/conselho_superior/RES_CS_23_2010_Reg_Interno_Conselho_Superior.pdf. Acesso em: 11 de fev. 2015f.

JACOBI, P. R. Estado e educação: o desafio de ampliar a cidadania. **Educar**, Curitiba, n. 31. , p. 113–127, 2008. Paraná: Editora UFPR.

JUNQUILHO, G. S. Nem burocrata nem novo gerente: o caboclo e os desafios do plano diretor de reforma do Estado no Brasil do real. **Revista brasileira de administração pública**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 38, p. 137-156, fev. 2004.

KOPF, Á. W.; HORTALE, V. A. Contribuição dos sistemas de gestão de Carlos Matus para uma gestão comunicativa. **Ciência saúde coletiva**. Rio de Janeiro, v. 10, supl. Dec. 2005 .

KUMAR, K. Fordismo e Pós-Fordismo. In: **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997, p. 49-77.

LIBÂNEO, J. C. O sistema de organização e gestão da escola. **Caderno de formação: introdução à educação**. São Paulo: UNESP/UNIVESP, 2010, p. 93-100.

LIMA FILHO, D. L. Impactos das recentes políticas públicas de educação e formação de trabalhadores: desescolarização e empresariamento da educação profissional. **Perspectiva**, Florianópolis, v.20, n.02, p. 269-301, jul./dez. 2002.

LÜCHMAN, L. H. H. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Revista sociologia política**, Curitiba, v. 20, n.43, p. 59-80, out. 2012.

MACHADO, E. C.; VERGUEIRO, W. A prática da gestão participativa em espaços de acesso à informação: o caso das bibliotecas públicas e das bibliotecas comunitárias. **Revista interamericana de bibliotecologia**, João Pessoa, v. 33, n. 1, p. 241-255, 2010.

MENDES, V. L. P. S.; BARBOSA, A. M. G.; RODRIGUES, J. M. Gestão dos serviços públicos e participação cidadã: estudo com os beneficiários do programa bolsa família. **Revista adm. contemp.**, Curitiba, v. 13, n. spe, june 2009 .

MINAYO, M. C. S. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: _____. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 62-68.

MOTTA, F. C. P. A co-gestão alemã: as Conciliações do Inconciliável. **RAE-Revista de administração de empresas**, São Paulo: v. 23, n. 1, jan-mar, 1983.

NETO, J. S. M.; ARTMANN, E. Política, gestão e participação em saúde: reflexão ancorada na teoria da ação comunicativa de Habermas. **Ciência & saúde coletiva**, v. 17, n. 12, p. 3407-3416, 2012.

NOVELLI, J. M. N. Estado, administração e burocracia pública no Brasil (1995-2009). **Revista crítica e sociedade**, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 124-138, 2011.

OLIVEIRA, F. A derrota da vitória: a contradição do absolutismo de FHC. **Novos estudos CEBRAP**. São Paulo, n.50, p 13-21, mar. 1998.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, jan-mar, 2005a.

_____. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005b.

_____. **Teoria crítica nas organizações**. São Paulo: Thomson Learning. 2008.

PINTO, J. M. de R. **Administração e liberdade: um estudo do conselho de escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994. 184 p.

PINTO, J. M. de R. **A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar**. Paideia (Ribeirão Preto), Ribeirão Preto, n. 8-9, aug., 1995.

QUEIROZ, A. A. **Perfil, propostas e perspectivas do governo Dilma**. Brasília, DIAP, 2011, 120 p.

RIVERA, F. J. U. **Agir comunicativo e planejamento social: uma crítica ao enfoque estratégico**. São Paulo: Fundação Oswaldo Cruz, 1995.

RIZZINI I.; THAPLIYAL N.; PEREIRA L. **Percepções e experiências de participação cidadã de crianças e adolescentes no Rio de Janeiro**. Ver. Katál. Rio de Janeiro, v. 10 n.2, p. 164-177, jul/dez/2007.

RODRÍGUEZ, A. Participacion ciudadana y desarrollo territorial en Venezuela utopia o realidade? **Revista Visión Gerencial**. n. 1, p. 134-154, 2010.

ROMANELLI, O. O. **História da educação no Brasil – 1930/1973**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

SUETH, J. C. R. et al. **A trajetória de 100 anos dos eternos titãs: da Escola de Aprendizizes Artífices ao Instituto Federal**. Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Espírito Santo. Vitória, 2009, p. 25 e 156

STRECK, D. R.; ADAMS, T. **Lugares da participação e formação da cidadania**. Civitas–Revista da Ciências Sociais. São Paulo: FFCH-PUCRS, v. 6, n. 1, 2006.

TENÓRIO, F. G. O mito da participação. Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 162 – 164, maio/jul., 1990 apud TENÓRIO, F.G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Unijuí, 2007, 632 p.

_____. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de administração pública**, São Paulo, v. 32, n. 5, p. 7 a 23, set./out. 1998.

TRAGTENBERG, M. Primeira parte: pré-capitalismo e capitalismo. In: **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1974, p. 21-89.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. cap. 5, p. 116-174.

VIZEU, F. **Algumas contribuições da teoria da ação comunicativa para a área de organizações.** XXVII EnANPAD, Atibaia, 2003.

_____. Ação comunicativa e estudos organizacionais. **RAE-Revista de administração de empresas**, v. 45, n. 4, p. 10-21, 2005.

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM OS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO

Nome:
 Gênero:
 Formação:
 Setor de lotação:
 Data de ingresso no *campus* Serra:
 Cargo/função:
 Nível de classificação:
 Idade:

A PRÁTICA DA GESTÃO PARTICIPATIVA: CONCEITO E PAPEIS

- 1) Para você o que é gestão participativa?
- 2) Dentro dessa ideia de gestão participativa, qual deve ser o papel do diretor-geral e qual deve ser o papel dos demais servidores?

MUDANÇAS NO CENÁRIO PARTICIPATIVO DESDE A CRIAÇÃO DO *CAMPUS* SERRA

- 3) Comente como era o cenário participativo quando você começou a trabalhar nesse *Campus* e como esse cenário se encontra hoje.
- 4) Quais são as prioridades das ações e investimentos ao longo dos anos no âmbito da gestão do *campus* Serra? Em que medida a tomada de decisão sobre essas ações e investimentos são compartilhadas com os TAE? Comente.
- 5) Descreva quais são os mecanismos de participação instituídos no *campus* Serra desde 2001? Como se deu a criação desses canais?
- 6) Comente sobre as regras que definem a participação dos TAEs na tomada de decisão nos assuntos de interesse coletivo?

O PROCESSO PARTICIPATIVO: AUTONOMIA, DIÁLOGO E ARTICULAÇÃO

- 7) Em quais aspectos o *campus* Serra possui autonomia para tomada de decisão, em relação à administração central (Reitoria) do Ifes? E em quais não possui autonomia em relação à Reitoria?
- 8) Dados os aspectos de autonomia, quais são os assuntos que normalmente são colocados sob a decisão coletiva, por parte da gestão? E quais são os principais assuntos que não são compartilhados? Qual(is) o(s) motivo(s) dessa restrição?
- 9) Comente sobre a atuação do Conselho de Gestão na tomada de decisão no *campus* Serra?
- 10) Como ocorre o diálogo e articulação entre os subordinados e a chefia imediata? E entre os TAE e o gestor geral?
- 11) Como ocorre esse diálogo e articulação entre os TAE de maneira geral?

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PARTICIPAÇÃO

- 12) A partir do seu entendimento sobre gestão participativa, como você entende a forma como foi construído o planejamento estratégico, iniciado em 2013?
- 13) Como você participou da construção do planejamento estratégico?
- 14) Comente sobre a reação (aceitação ou rejeição) dos demais TAEs sobre a construção do planejamento estratégico.
- 15) Quais são as ações adotadas para superar as resistências?
- 16) Comente sobre como está ocorrendo a implantação do planejamento estratégico.

O PROCESSO PARTICIPATIVO: PERSPECTIVAS

- 17) Como você atua nos canais de participação (conselho de gestão, reunião de coordenação, processo eleitoral, comissões etc.)?
- 18) Como você avalia a atuação dos demais TAEs nesses canais de participação?
- 19) Quais os fatores que, normalmente, motivam a sua participação nos assuntos de interesse coletivo? E quais impedem a sua participação?
- 20) Comente sobre as melhorias no seu local de trabalho, que resultaram de alguma ação participativa coletiva?
- 21) Diante, das questões levantadas, você está satisfeito (a) com a prática da gestão participativa atual? Por quê?

APÊNDICE B

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM AS CHEFIAS IMEDIATAS

Nome:
 Gênero:
 Formação:
 Área de atuação:
 Data de ingresso no *campus* Serra:
 Cargo/função:
 Nível de classificação:
 Idade:

A PRÁTICA DA GESTÃO PARTICIPATIVA: CONCEITO E PAPEIS

- 1) Para você o que é gestão participativa?
- 2) Dentro dessa ideia de gestão participativa, qual deve ser o papel do diretor-geral e qual deve ser o papel dos demais servidores?

MUDANÇAS NO CENÁRIO PARTICIPATIVO DESDE A CRIAÇÃO DO *CAMPUS* SERRA

- 3) Comente como era o cenário participativo quando você começou a trabalhar nesse *Campus* e como esse cenário se encontra hoje.
- 4) Quais são as prioridades das ações e investimentos ao longo dos anos no âmbito da gestão do *campus* Serra? Em que medida a tomada de decisão sobre essas ações e investimentos são compartilhadas com os TAEs? Comente.
- 5) Descreva quais são os mecanismos de participação instituídos no *campus* Serra desde 2001? Como se deu a criação desses canais?
- 6) Comente sobre as regras que definem a participação dos TAEs na tomada de decisão nos assuntos de interesse coletivo?

O PROCESSO PARTICIPATIVO: AUTONOMIA, DIÁLOGO E ARTICULAÇÃO

- 7) Em quais aspectos o *campus* Serra possui autonomia para tomada de decisão, em relação à administração central (Reitoria) do Ifes? E em quais não possui autonomia em relação à Reitoria?
- 8) Dados os aspectos de autonomia, quais são os assuntos que normalmente são colocados sob a decisão coletiva, por parte da gestão? E quais são os principais assuntos que não são compartilhados? Qual(is) o(s) motivo(s) dessa restrição?
- 9) Comente sobre a atuação do Conselho de Gestão na tomada de decisão no *campus* Serra?
- 10) Como ocorre o diálogo e articulação entre os subordinados e a chefia imediata? E entre as chefias imediatas e o gestor geral?
- 11) Como ocorre esse diálogo e articulação entre as chefias imediatas?

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PARTICIPAÇÃO

- 12) A partir do seu entendimento sobre gestão participativa, como você entende a forma como foi construído o planejamento estratégico, iniciado em 2013?
- 13) Como você participou da construção do planejamento estratégico?
- 14) Comente sobre a reação (aceitação ou rejeição) dos demais TAEs sobre a construção do planejamento estratégico.
- 15) Quais são as ações adotadas para superar as resistências?
- 16) Comente sobre como está ocorrendo à implantação do planejamento estratégico.

O PROCESSO PARTICIPATIVO: PERSPECTIVAS

- 17) Como você atua nos canais de participação (conselho de gestão, reunião de coordenação, processo eleitoral, comissões etc.)?
- 18) Como você avalia a atuação das demais chefias imediatas nesses canais de participação? E dos TAEs que não possuem cargo de chefia?
- 19) Quais os fatores que, normalmente, motivam a sua participação nos assuntos de interesse coletivo? E quais impedem a sua participação?
- 20) Comente sobre as melhorias no seu local de trabalho, que resultaram de alguma ação participativa coletiva?
- 21) Diante, das questões levantadas, você está satisfeito (a) com a prática da gestão participativa atual? Por quê?

APÊNDICE C

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da pesquisa: Gestão Participativa no Setor Público: Análise Crítica sob a Ótica da Ação Comunicativa de Habermas

Você foi convidado(a) a participar das entrevistas desta pesquisa que tem como intuito compreender a partir da ação comunicativa dos servidores técnico-administrativos em educação como se dá a prática da Gestão Participativa no *campus* Serra do Iles.

A entrevista será utilizada para realização da dissertação de mestrado, com duração de dois anos (2013-2014). A autora da pesquisa garante que as seguintes considerações serão atendidas:

- 1) Utilização dos dados apenas para fins científicos;
- 2) Tratamento das respostas de forma anônima e confidencial;
- 3) Não divulgação dos nomes dos entrevistados em qualquer fase do estudo e sob nenhuma hipótese.

A entrevista gravada será guardada por cinco anos e descartada após esse período.

Desde já agradeço pela disponibilidade em proporcionar informações essenciais para o desenvolvimento deste estudo.

Atenciosamente,

Eglalciane de Lyrio Tongo Castro
Mestranda em Administração
eglalciane@gmail.com

Eu, _____,
dou meu consentimento de livre e espontânea vontade para participar deste estudo.

Serra/ES, _____ de _____ de 2014.

Assinatura do Entrevistado